



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE DIFUSO

**PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00093/2019/DCD/SGCT/AGU**

**PROCESSO JUDICIAL: 0035169-95.2019.1.00.0000**

**NUP: 00692.004797/2019-91 (REF. 0035169-95.2019.1.00.0000)**

**INTERESSADOS: ESTADO DE GOIAS E OUTROS**

**ASSUNTOS: ACO 3.328. ESTADO DE GOIÁS. LEI COMPLEMENTAR 159/2017. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. SANÇÕES DO ART. 23 DA LRF.**

Sr. Diretor Substituto do Departamento de Controle Difuso,

No dia 19/12/2019, o Ministro Gilmar Mendes, na condição de Relator da ACO 3.328, proferiu decisão liminar na qual deferiu parcialmente os pedidos de tutela provisória de urgência do Estado de Goiás. A fim de viabilizar o fiel cumprimento aos termos do referido provimento judicial de urgência, elabora-se o presente parecer de força executória.

Na mesma data de 19/12/2019, foi proferida decisão liminar na ACO 3.262 pelo mesmo Relator, Ministro Gilmar Mendes, a qual motivou a elaboração do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00090/2019/DCD/SGCT/AGU por esta Secretaria-Geral de Contencioso. O objeto litigioso desta ACO 3.328 encontra-se diretamente vinculado aos objetos da ACO 3.262 e da ACO 3.286, razão pela qual se sugere o encaminhamento do presente parecer de força executória em conjunto com o citado PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00090/2019/DCD/SGCT/AGU.

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de ação cível originária ajuizada pelo Estado de Goiás em face da União, com os objetivos, em síntese, de impedir a aplicação das sanções previstas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, até o término do exercício de 2024, bem como de impedir que a União considere descumpridos pelo Estado autor, para quaisquer fins, os limites de gastos de pessoal previstos no art. 19, II, e 20, II, da LRF, até o término do exercício de 2024 ou enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal. Eis os termos em que formulado o pedido na inicial:

Pelo exposto, o Estado de Goiás requer:

- a) o deferimento de liminar, inaudita altera parte, para: i) determinar à União que se abstenha de impor ao Estado de Goiás as sanções previstas no art. 23, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. n.º 101/00)20, durante o período de vigência da liminar; ii) impedir a União de considerar como descumpridos pelo Estado de Goiás, para quaisquer fins, durante o período de vigência da liminar, os limites de gasto com pessoal previstos nos arts. 19, II e 20, II, da LRF;
- b) no mérito: i) a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União (obrigação de não fazer) de impor ao Estado de Goiás as sanções previstas no art. 23, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. n.º 101/00)21, até o término do exercício de 2024, conforme previsão do Projeto de Lei Complementar do Plano de Promoção do Equilíbrio FiscalPEF (PLP n.º 149/19) ou, alternativamente, enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal-RRF; ii) a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União (obrigação de não fazer) de considerar como descumpridos pelo Estado de Goiás os limites de gastos com pessoal previstos nos arts. 19, II e 20, II, da LRF, para quaisquer fins, até o término do exercício de 2024, ou, alternativamente, enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal-RRF.

No caso dos autos, em decorrência da decisão do STF proferida nos autos da ADI 6.129 - que considerou inconstitucional a emenda constitucional estadual que previa a exclusão de pensionistas e do imposto de renda retido na fonte, no cálculo do limite de despesa de pessoal -, o Estado de Goiás passou a contabilizar um excessivo gasto com pessoal e a descumprir os limites legais previstos na LRF. Diante dessa situação, o ente autor objetiva impedir a União de aplicar as sanções legais decorrentes do descumprimento desses limites legais.

O Ministro Relator considerou "*possível aplicar ao caso o raciocínio das tutelas de urgência concedidas nas ACOs 3.262 e 3.286 (...), no sentido que, enquanto tramitar a fase antecedente ao ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, prevista na Lei Complementar 159/2017, é permitido ao Ente Federativo se valer das benesses legais, já previstas neste instrumento normativo complementar e aprovadas pelo Parlamento*".

Após tecer considerações sobre o regime constitucional-fiscal, sobre o federalismo cooperativo na área econômico-fiscal, destacou dois processos judiciais em trâmite no STF, a ADO 25 e o RE 705.423-RG, que ilustrariam o argumento de que a União teria adotado políticas públicas de desenvolvimento econômico nacional em detrimento da autonomia financeira de entes subnacionais.

Em seguida, o Relator, reiterando os fundamentos adotados na decisão proferida na ACO 3.262, considerou que o art. 3º, I, da LC 159/2017, fere o princípio da proporcionalidade, na medida em

que "é medida desproporcional em sentido estrito para os fins de equacionar os déficits fiscais do ano em curso, que visa a reduzir substancialmente a dívida pública e preservar o patrimônio público". Isso porque o dispositivo exclui "a hipótese de que a dívida 'projetada' do ano em curso seja superior à receita corrente líquida anual para cumprir os requisitos de ingresso na RRF". Considera, nesse sentido, que "o que importa é a demonstração objetiva, no caso concreto, do desequilíbrio das contas públicas do ente federado ocasionando grave crise de liquidez e insolvência". E aponta como "única interpretação possível" a de que se deve "estender os benefícios previstos na Lei Complementar 159/2017 aos Entes subnacionais que, no ano em curso, possuam dívida 'projetada' superior à receita corrente líquida anual".

Defere, então, o pedido de tutela provisória de urgência, autorizando a "não incidência temporária das sanções da LRF previstas taxativamente no art. 10 da Lei Complementar 159/2017 até que o Ente estadual seja (in)admitido no Regime de Recuperação Fiscal previsto nesta lei complementar ou descumpra as condições impostas por esta decisão". O Ministro destaca a ressalva contida no próprio inciso I do art. 10 da LC 159/2017: "continua sendo aplicável a penalidade prevista no inciso I do § 32 do art. 23, qual seja, a proibição de "receber transferências voluntárias", por constar expressamente na exceção do inciso I do art. 10 da Lei Complementar n. 159/2017". Eis os termos do dispositivo da decisão:

Diante de todas essas circunstâncias, defiro, em parte, os pedidos do Estado de Goiás, **determinando que a União:**

- 1) **aplique as disposições normativas do art. 10 da Lei Complementar 159/2017, até sinalização em sentido contrário nesta demanda ou nas ACOs 3262 e 3286;** e
- 2) **abstenha-se de inscrever o ente federado em quaisquer cadastros restritivos em decorrência desses fatos, até que haja manifestação em sentido contrário nesta demanda ou nas ACOs 3262 e 3286.**

Esclareço ainda que o conteúdo jurisdicional de urgência ora apreciado:

- 3) fica condicionado ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017), nos termos em que delineado nas ACOs 3262 e 3286;
- 4) encontra-se diretamente correlacionado com o resultado das ACOs 3262 e 3268, de sorte que eventual cassação da liminar naqueles feitos afetará obrigatoriamente o resultado desta demanda, por estar ligado à inclusão no RRF;
- 5) não isenta o Estado de Goiás de comprovar, documentalmente, que, no primeiro e no segundo quadrimestres, a contar da decisão do Tribunal de Contas Estadual, efetivamente diminuiu os gastos com despesa de pessoal, na tentativa de readequá-los aos limites legais; e
- 6) poderá ser revogado ou modificado, a qualquer tempo, caso não sejam cumpridas as determinações contidas na LC 159/2017 e no Decreto 9.109/2017, a seu cargo, ou na hipótese de a União indeferir o pedido de ingresso no RRF por outros motivos ou, ainda, surjam outros questionamentos legais impeditivos (ora desconhecidos), na forma do art. 296 do CPC.

É o relato necessário.

## **II - DA FORÇA EXECUTÓRIA DA DECISÃO**

A decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, nos autos da ACO 3.328, quanto à **eficácia temporal**, tem caráter imperativo e possui exequibilidade imediata. De tal forma, deve ser cumprida desde a data de sua prolação (**19/12/2019**), mesmo que provisoriamente, uma vez que ainda não se operou o trânsito em julgado.

Quanto à **eficácia objetiva**, a decisão contém as seguintes determinações:

1. **a aplicação das disposições normativas do art. 10 da Lei Complementar 159/2017, até sinalização em sentido contrário na ACO 3.328, na ACO 3.262 ou na ACO 3.286;** e
2. **a abstenção da União de inscrever ente federado em quaisquer cadastros restritivos em decorrência fatos abarcados na ação, até que haja manifestação em sentido contrário na ACO 3.328, na ACO 3.262 ou na ACO 3.286.**

Além disso, quanto às referidas determinações judiciais provisórias, o Ministro Relator trouxe esclarecimentos complementares, no sentido de que elas:

**(i)** ficam condicionadas ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017), nos termos em que delineado nas ACOs 3262 e 3286;

**(ii)** encontram-se diretamente correlacionadas com o resultado das ACOs 3262 e 3268, de sorte que eventual cassação da liminar naqueles feitos afetará obrigatoriamente o resultado da ACO 3.328, por estar ligado à inclusão no RRF;

**(iii)** não isentam o Estado de Goiás de comprovar, documentalmente, que, no primeiro e no segundo quadrimestres, a contar da decisão do Tribunal de Contas Estadual, efetivamente diminuiu os gastos com despesa de pessoal, na tentativa de readequá-los aos limites legais; e

(iv) poderão ser revogadas ou modificadas, a qualquer tempo, caso não sejam cumpridas as determinações contidas na LC 159/2017 e no Decreto 9.109/2017, a seu cargo, ou na hipótese de a União indeferir o pedido de ingresso no RRF por outros motivos ou, ainda, surjam outros questionamentos legais impeditivos (ora desconhecidos), na forma do art.296 do CPC.

Portanto, a tutela liminar foi concedida para, nos termos da decisão, "*obstar a incidência unicamente das sanções da LRF que estão previstas expressamente no art. 10 da Lei Complementar 159/2017*".

Quanto à determinação contida no item 1 acima, ressalte-se que, nos termos da própria decisão, "*continua sendo aplicável a penalidade prevista no inciso I do § 32 do art. 23, qual seja, a proibição de 'receber transferências voluntárias', por constar expressamente na exceção do inciso I do art. 10 da Lei Complementar n. 159/2017*".

Por fim, quanto à **eficácia subjetiva**, o provimento judicial em questão tem o condão de atingir o Estado de Goiás e a União, respectivamente, polo ativo e polo passivo da presente ação.

Destaque-se, finalmente, que o resultado da ACO 3.328 encontra-se diretamente relacionado com o resultado das ACOs 3.262 e 3.268, devendo o presente parecer de força executória ser compreendido e cumprido em harmonia com os termos dos mais recentes pareceres de força executória expedidos em decorrência de determinações judiciais proferidas nos aludidos processos, em especial, o PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00090/2019/DCD/SGCT/AGU.

### **III - CONCLUSÃO**

Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento conjunto do presente parecer de força executória e do Parecer de Força Executória n. 00090/2019/DCD/SGCT/AGU à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para ciência e adoção das providências que entender cabíveis.

Brasília, 23 de dezembro de 2019.

MURILO NOGUEIRA VANNUCCI  
ADVOGADO DA UNIÃO  
Coordenador-Geral de Ações Originárias Substituto

---

Documento assinado eletronicamente por MURILO NOGUEIRA VANNUCCI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 361636989 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MURILO NOGUEIRA VANNUCCI. Data e Hora: 23-12-2019 16:06. Número de Série: 13814748. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.328 GOIÁS**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DE GOIÁS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO:** Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela inibitória, proposta pelo Estado de Goiás, com o objetivo de que se determine à União que se abstenha de impor ao Estado as sanções previstas no art. 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), até o término do exercício de 2024, conforme previsão do Projeto de Lei Complementar do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal - PEF (PLP n.º 149/19) ou, alternativamente, enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal-RRF (art. 10 da LC 159/17).

Conforme aduzido pelo Estado:

“(…) pretende-se com esta demanda que, acaso o Estado de Goiás não consiga encaminhar o gasto com pessoal aos limites previstos nos arts. 19, II e 20, II, da LRF, no prazo de dois quadrimestres, a União seja impedida de aplicar o disposto no art. 23, §3º para i) suspender as transferências voluntárias, ii) negar a concessão de garantias a empréstimos, iii) obstaculizar, de qualquer forma, a contratação de operações de crédito pelo Estado de Goiás”.

O Estado narra que, o Plenário desta Corte, no julgamento da ADI 6129, concedeu medida liminar, para suspender a eficácia dos dispositivos das Emendas Constitucionais 54/17 e 55/17, que instituíram um “Novo Regime Fiscal” (NRF) no Estado de Goiás.

Como consequência desse julgado, relata que o Tribunal de Contas Estadual, por meio do Acórdão 3.487/2019, determinou que, a partir da publicação da dessa decisão, na verificação do atendimento dos limites da LRF, não mais se considere o disposto no art. 113, § 8º, da Constituição Estadual, na redação dada pelas respectivas Emendas à Constituição.

## ACO 3328 MC / GO

Assim, afirma que a concessão da cautelar teria como efeito imediato a aplicação da legislação anteriormente existente, a qual inclui os gastos com os inativos no cômputo das despesas com pessoal, o que acarretaria um aumento imediato e exponencial destes gastos, os quais chegariam a ultrapassar 63,12% da RCL (R\$ 738.709.523,00 acima do limite de 60% da RCL), conforme nota técnica em anexo, o que ocasionará o descumprimento dos limites impostos pelos arts. 19 e 20, da LRF, sem que o Estado possua mecanismos hábeis a readequar esta despesa no curto ou médio prazo.

Aduz, *in verbis*, que:

“Dessa forma, a adequação do gasto com pessoal dependerá de um corte de R\$ 738 milhões para alcançar o limite global de 60% da RCL e de um corte de R\$ 865 milhões para alcançar o limite de 48,6% da RCL para o Poder Executivo, o que se revela inexecutável no prazo de dois quadrimestres (cf. nota técnica em anexo, p. 7).

(...)

(...) o que se percebe é que a alteração da fórmula de cálculo das despesas com pessoal, sem que se estabeleça um regime de transição, acarretará pelo menos uma das seguintes consequências: ou o Ente Federativo implementará um programa de demissão em massa de servidores, incluindo os estáveis, o que, em última análise, impactará perversamente sobre a prestação de serviços públicos à população goiana; ou, diante da impossibilidade de ajuste a curto prazo, serão aplicadas as sanções previstas no art. 23, §3º, da LRF, agravando a já caótica situação fiscal do Estado.

(...)

(...) Não seria razoável, portanto, exigir do atual governo que, em um prazo inexecutável, adéque o gasto com pessoal aos limites legais, sob pena de aplicar ao Ente Federativo as graves sanções previstas no art. 23, §3º, da LRF. Tal conclusão, inclusive, é compatível com o princípio da intranscendência das medidas restritivas de direito, cuja aplicação no âmbito da LRF

## ACO 3328 MC / GO

é pacífica nesta Corte (cf. ACO 2835 AgR/RR, ACO 3047 AgR/PB, ACO 2183 AgR/MS, dentre outros)”

Sustenta, ainda, que a própria mensagem enviada pelo Ministro da Economia ao Congresso Nacional, por ocasião do encaminhamento do PLP n.º 149/2019 (PEF), também enfatizaria a urgência de mecanismos que permitam aos Estados se adequar aos limites da LRF a partir do momento em que se passa a considerar o gasto com inativos e os valores do IRRF no cômputo do gasto com pessoal.

Destaca que haveria previsão no art. 9º do referido projeto de lei, que o Poder ou órgão que estivesse acima dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da LC 101, *“deverá se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2024 e eliminar o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, vinte por cento ao ano, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos art. 22 e art. 23 da Lei Complementar 101, de 2000”*.

Defende, portanto, um regime de transição pela via judicial que, com fundamento no art. 23 da LINDB, permita que o Ente Federado se ajuste aos novos limites de gasto com pessoal.

Adiante, tece considerações acerca da jurisprudência do STF sobre o federalismo cooperativo, aduzindo que esta Corte tem deferido tutelas de urgência requeridas para suspender a execução das cláusulas e contratos de garantia e contragarantia firmados com a União.

Assevera que a assimetria fiscal brasileira, bem como a União, teriam contribuído para a crise fiscal dos Estados, tendo em vista uma hipertrofia da arrecadação federal, baseada em três pilares da política tributária levada a efeito pela União, quais sejam: i) desoneração de tributos de receita compartilhada (IPI e IR); ii) mora da União em restituir os Estados pela imunidade das exportações de produtos primários e semielaborados (art. 155, §2º, X, “a”, da CR, c/c art. 91, do ADCT); iii) criação e ampliação das contribuições, que são tributos não partilhados com Estados e Municípios.

Nesse sentido, argumenta que:

“Se, de um lado, a União fortalece a arrecadação das

## ACO 3328 MC / GO

contribuições (tributos não partilhados) em detrimento do IR e do IPI (tributos partilhados), de outro, se vale da Desvinculação de Receitas prevista no art. 76, do ADCT12 para usar livremente os recursos que, não fosse por isso, estariam vinculados a gastos sociais específicos. A junção desses dois artifícios (ampliação da arrecadação das contribuições e desvinculação das receitas) ocasiona uma verdadeira fraude à arquitetura constitucional da repartição de receitas, na medida em que permite à União que crie tributos não partilhados sem se submeter à vinculação que é imposta às contribuições sociais. Ou seja, a União escapa da partilha de receitas com Estados e Municípios – imposta ao IPI, IR, ITR e ao imposto residual do art. 154, I, da CR13 -, e escapa da vinculação instituída constitucionalmente às contribuições”.

(...)

Como resultado, tem-se a asfixia financeira dos Entes subnacionais, que não possuem competência para instituir novos tributos e sofrem com as medidas da União que impactam negativamente sobre as transferências constitucionais. Isso sem falar na progressiva assunção de responsabilidades e gastos. No caso do Sistema Único de Saúde, por exemplo, a partir da E.C. 29/00 ocorreu um aumento significativo da participação dos Estados e Municípios no financiamento, de modo que de 2005 em diante estes passaram a responder pela maior parte do custeio do SUS”.

Em seguida, articula no sentido de que a tutela pretendida nestes autos, seria complementar àquela já deferida nos autos da ACO 3.262, de minha relatoria, uma vez que a equalização das contas estaduais dependeria, não apenas da suspensão do pagamento da dívida, mas, também, da não aplicação das sanções previstas na LRF, as quais prejudicariam todo o esforço empreendido pelo Estado para solucionar sua questão fiscal.

Alega que tem atuado na direção da produção de um ajuste fiscal sustentável e aponta como medidas de relevância, (i) a proposta de reforma do Regime Previdenciário dos Servidores Civis do Estado nos

## ACO 3328 MC / GO

mesmos moldes da reforma previdenciária aprovada em âmbito federal; (ii) a tramitação na Assembleia Legislativa, do o PL nº 5.920/19, que autoriza a venda de até 49% das ações da Companhia de Saneamento de Goiás-SANEAGO, onde será possível captar até R\$ 1,5 bilhão, dentre emissões primária e secundária de ações; (iii) o estudo Projeto de Lei para autorizar a alienação ou transferência das participações minoritárias diretas e indiretas no capital social da CELG Geração e Transmissão S/A – CELG-GT (ingresso estimado de R\$ 800 milhões), METROBUS Transporte Coletivo S/A (ingresso estimado de R\$ 36 milhões), Indústria Química do Estado de Goiás S/A – IQUEGO (redução de subvenções da ordem de R\$ 20 milhões ao ano), Agência Goiana de Gás Canalizado S/A – GOIASGÁS e Goiás Telecomunicações S/A – GOIASTELECOM.

Destaca que estão presentes todos os requisitos para a concessão da medida liminar, porquanto a probabilidade do direito estaria preenchido em prol do federalismo cooperativo e a existência de dano grave e de difícil reparação se justificaria, uma vez que, caso não seja observado o prazo de um quadrimestre para eliminação de 1/3 do excesso de gasto com pessoal e dois quadrimestres para eliminação da totalidade do excesso, serão aplicadas sanções de grave impacto sobre os serviços públicos e sobre a população local.

Ao final, requer:

“a) o deferimento de liminar, *inaudita altera parte*, para: i) determinar à União que se abstenha de impor ao Estado de Goiás as sanções previstas no art. 23, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. n.º 101/00), durante o período de vigência da liminar; ii) impedir a União de considerar como descumpridos pelo Estado de Goiás, para quaisquer fins, durante o período de vigência da liminar, os limites de gasto com pessoal previstos nos arts. 19, II e 20, II, da LRF;

b) no mérito: i) a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União (obrigação de não fazer) de impor ao Estado de Goiás as sanções previstas no art. 23, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. n.º 101/00)21, até o término do exercício de 2024, conforme previsão do Projeto de Lei



## ACO 3328 MC / GO

Complementar do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal - PEF (PLP n.º 149/19) ou, alternativamente, enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal-RRF; ii) a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União (obrigação de não fazer) de considerar como descumpridos pelo Estado de Goiás os limites de gastos com pessoal previstos nos arts. 19, II e 20, II, da LRF, para quaisquer fins, até o término do exercício de 2024, ou, alternativamente, enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal-RRF”.

**É o relatório. Decido.**

### *1) Competência*

Preliminarmente, constato a existência de conflito federativo entre a União e o Estado de Goiás, razão pela qual reconheço a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar e processar esta ação cível originária, nos termos do art. 102, I, “f”, da Constituição Federal.

Nesse sentido já se posicionou o Plenário desta Corte:

“CADIN/SIAFI - INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR EFEITO DE DIVERGÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO MJ Nº 019/2000 - CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CADIN/SIAFI, DE QUALQUER ENTE ESTATAL - LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES

## ACO 3328 MC / GO

INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL - O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO - POSSIBILIDADE DE CONFLITO FEDERATIVO - PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO DUE PROCESS OF LAW E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA - DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, f), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes. (...)". (ACO-QO 1.048, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31.10.2007, grifo nosso)

Com efeito, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a competência do Supremo Tribunal em casos relacionados à inscrição em cadastro de inadimplentes (Siafi, Cauc, Cadin etc.), quando envolver acordos de cooperação, convênios ou operações de crédito entre membros da federação, ante a presença de conflito federativo.

O caso dos autos trata da (não) incidência das penalidades previstas

## ACO 3328 MC / GO

na Lei de Responsabilidade Fiscal para aqueles Entes Federativos que descumprem os limites de despesa com pessoal em percentual da receita corrente líquida, restando claro o antagonismo que pode abalar o pacto federativo.

### 2) Considerações iniciais

É fato público e notório que o Programa de Auxílio Fiscal (PAF, alcunhado popularmente como “Plano Mansueto”) foi encaminhado pelo Poder Executivo Federal como projeto de lei complementar e está em tramitação no Congresso Nacional (PLP n. 149/2019 - última movimentação datada de 12.6.2019: Ato da Presidência, criando Comissão Especial, nos termos do inciso II do art. 34 do Regimento Interno. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206395>. Acesso em 19.12.2019).

Estando o projeto em curso do processo legislativo, o qual pode, em tese, ser alterado pelo Parlamento, não é possível ao Poder Judiciário aplicar direta ou supletivamente as disposições ali contidas, que sequer possuem conteúdo normativo cogente.

Isso significaria grave ofensa aos postulados da Separação de Poderes e à Legalidade, aplicando norma que inexistente no mundo jurídico, em contrariedade ao art. 1º da Lei de Introdução de Normas ao Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei n. 4.657/1942).

Além disso, essa tarefa de avaliar a conveniência e a oportunidade de aprovação do projeto encaminhado pelo Governo Federal (Programa de Auxílio Fiscal – PAF), com ou sem alterações (ou mesmo rejeição), é precipuamente do Poder Legislativo, não podendo ser utilizado texto submetido à cognição legislativa, em sede de ação judicial, a cargo do Poder Judiciário e antes da promulgação legal.

Desse modo, entendo que existe mera expectativa de direito do Estado de Goiás em usufruir do referido programa de ajuste fiscal, não passível de ser vindicado judicialmente.

## ACO 3328 MC / GO

Todavia, é possível aplicar o mesmo raciocínio das tutelas de urgência nas ACOs 3262 e 3286, ajuizadas pelo Estado de Goiás em face da União, no sentido que, enquanto tramitar a fase antecedente ao ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, prevista na Lei Complementar 159/2017, é permitido ao Ente Federativo se valer das benesses legais, já previstas neste instrumento normativo complementar e aprovadas pelo Parlamento.

E essas estão previstas no art. 10 da Lei Complementar 159/2017, a saber:

“Art. 10. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica suspensa a aplicação dos seguintes dispositivos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000:

I - art. 23, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º;

II - alíneas ‘a’ e ‘c’ do inciso IV do §1º do art. 25, ressalvada a observância ao disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal;

III - art. 31”.

Aqui cabem algumas considerações já externadas, por mim, naquelas demandas (ACOs 3262 e 3286), as quais passo a expor.

### *3) Austeridade fiscal*

Antes de adentrar o mérito, vale registrar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), a qual encontra respaldo no art. 169 da CF:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e

## ACO 3328 MC / GO

entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§2º. Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§3º. Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§4º. Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§5º. O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§6º. O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

## ACO 3328 MC / GO

§7º. Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º”.

O contexto da gestão fiscal foi alçado à densa relevância constitucional, primando o Estado brasileiro pela probidade na gestão das contas públicas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual integra o conceito de bloco de constitucionalidade, implementou-se a condição faltante para a imposição de medidas coercitivas aos demais entes federativos.

O princípio da gestão orçamentária responsável, no qual se baseia por inteiro a nova lei, é explicitado no art. 1º da LRF. Os seus principais objetivos são: a) evitar os *déficits*; b) reduzir substancialmente a dívida pública; c) adotar uma política tributária racional; d) preservar o patrimônio público; e) promover uma crescente transparência das contas públicas, entre outros.

O princípio da responsabilidade, introduzido pela nova lei – embora já podendo ser visualizado com o advento da Emenda Constitucional 19/1998, a qual, em seu art. 30, determinava a apresentação de projeto de lei complementar pelo Executivo ao Legislativo em 180 dias da promulgação da emenda –, vem preencher uma lacuna no Direito brasileiro.

A ideia de que o dinheiro público deveria ser aplicado na forma em que previamente se convencionou, sendo necessário o esclarecimento de como ele foi utilizado, era bastante confusa e ineficiente.

O conceito de *accountability*, próprio do sistema anglo-saxão, parece identificar-se bastante com a noção de responsabilidade fiscal, embora com ela não se confunda.

A tradução do vocábulo é bastante difícil, havendo os que, mesmo analisando profundamente o conceito, não conseguiram encontrar uma tradução satisfatória do termo para o português.

Outros, muitas vezes com algum desconforto, definem *accountability* como responsabilidade pela prestação de contas ou responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos.

## ACO 3328 MC / GO

De fato, a tomada de posição acerca de uma tradução correta para o termo leva consigo uma gama de questões outras, mais gerais.

A existência de efetiva democracia, proporcionando o florescimento de uma cidadania participante, não somente se liga à questão da *accountability* como condiciona sua própria existência.

À medida que se desenvolve o arcabouço burocrático, os direitos do cidadão devem também se desenvolver, no intuito de evitar os abusos da burocracia em relação a esses direitos.

Não há dúvidas de que o exercício de *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientela. O comportamento (responsável ou não responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamentos da própria clientela.

Isso leva a crer que o amadurecimento da sociedade e a emergência de uma cidadania mais ativa faz surgir em seu seio, de modo natural, o conceito de *accountability*. À medida que se vão densificando as relações de cidadania, faz-se necessário o conceito de *accountability*, até que se torne algo corriqueiro tanto para a burocracia como para os cidadãos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é, indubitavelmente, um passo de grande importância para o fortalecimento das relações entre os gestores públicos e os cidadãos. O desenvolvimento de uma filosofia da responsabilidade fiscal, no Brasil, tem o propósito de fazer surgir um conceito sólido de *accountability*, próprio da necessidade imposta por aquelas relações, em um contorno ímpar.

Desse modo, a responsabilidade fiscal não trata de política de governo, mas de Estado, a qual deve ser interpretada como integrante do próprio regime constitucional-fiscal.

#### ***4) Federalismo cooperativo na seara econômico-fiscal, a jurisprudência do STF e ADI 6029***

A Constituição Republicana de 1988, na linha da nossa tradição e em consonância com o disposto em seu art. 1º (*"A República Federativa do*

## ACO 3328 MC / GO

*Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”),* elegeu como cláusula pétrea o princípio federativo.

A Federação tem como um de seus elementos estruturantes o reconhecimento de autonomia política aos entes subnacionais. E não há autonomia real sem autonomia financeira, isto é, os estados e os municípios precisam dispor de recursos próprios e suficientes para fazer frente aos seus misteres institucionais.

Cito, a propósito, Sérgio Prado:

“O problema do equilíbrio vertical decorre do conflito entre dois traços básicos das federações contemporâneas. Por um lado, do ponto de vista da técnica e teoria tributárias, é mais eficiente atribuir os principais impostos aos governos de nível superior (federal, principalmente, e estados, doravante referidos como Governos de Nível Superior - GNS), tanto por motivos de eficiência na arrecadação como, principalmente, para evitar que impostos sobre fatores econômicos não fixos sejam utilizados como instrumento de políticas regionais, gerando a chamada guerra fiscal. Na maioria das grandes federações do mundo, os três impostos mais importantes sobre a renda, sobre a folha de salários e sobre valor adicionado são impostos nacionais uniformes, legislados e arrecadados pelo governo central. O Brasil é a única federação em que o IVA é atribuído aos governos intermediários.

Por outro lado, também em todas as federações os encargos responsabilidade pela execução das funções públicas principais tendem a se concentrar nos governos regionais e locais. Nas últimas décadas do século 20 isto se acentuou, com o abandono da participação direta do Estado nas atividades produtivas empresas estatais e a ampliação das funções do Estado na área social, assim como em função da ampla preferência mundial pelos processos de descentralização destes encargos.

A conjunção destes dois determinantes receitas concentradas acima, e encargos concentrados abaixo - leva ao fenômeno chamado de *vertical gap*, que está na base do



## ACO 3328 MC / GO

problema do equilíbrio vertical. Os GNSs (governos de nível superior: federal e intermediários) arrecadam recursos maiores do que aqueles exigidos para financiar seus gastos diretos, existindo, portanto, um superávit estrutural a seu favor. Por outro lado, os governos de nível inferior (GNI), ou seja, intermediários e locais, arrecadam com seus impostos próprios recursos muito inferiores à sua necessidade de financiamento". (PRADO, Sérgio. **FPE Equalização Estadual no Brasil Alternativas e Simulações para a Reforma**. Vol. 1. S/l.: FGV Projetos/IDP, 2012, p. 16).

Não há dúvida de que a divisão das receitas, especialmente de impostos, é uma questão fundamental do pacto federativo brasileiro, assim como de qualquer Estado fiscal que se estruture na forma de federação.

De nada adianta o zelo na partilha de competências constitucionais entre os diversos entes federativos, se essa repartição não for acompanhada da divisão de recursos próprios e suficientes para fazer frente às diversas tarefas que lhes foram conferidas pelo Poder Constituinte. As competências constitucionais esvaziam-se sem as condições materiais para o seu exercício.

Nesse ponto, é importante salientar que toda a competência estabelecida pela Constituição, pelas leis ou por contratos entre quaisquer dos entes federados tem que ser exercida em conformidade com o princípio da fidelidade à federação, decorrência lógica do princípio federativo.

Destarte, cabe aos Entes da Federação se comportarem, no exercício de suas competências, com lealdade aos demais Entes. É o que a doutrina alemã chama de *Bundestreue* (Princípio da lealdade à federação) ou *Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens* (Princípio do comportamento federativo amistoso) ou, de acordo com Peter Häberle, *Bundesfreundlich* (Conduta favorável à organização federativa) (HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México: México, 2001, p. 264).

## ACO 3328 MC / GO

O princípio da lealdade à federação, extraído da própria existência do Estado Federal, do próprio princípio Federativo, foi construído pela doutrina e jurisprudência constitucional alemã, podendo ser hoje identificado no art. 23 da Constituição de Bonn, especialmente nos números 2 e 7, com a redação dada pela Reforma Constitucional de 1992. (GRIMM, Dieter. *El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales*, In: *El federalismo en Europa*. Barcelona: Hacer Editorial, 1993, p. 60).

O Tribunal Constitucional Federal alemão conceituou o princípio da lealdade à federação como **a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do conjunto** [BverfGE 1,299 (315)].

Para o Tribunal Constitucional alemão, a simples existência de um sistema federal **implica um dever de lealdade ao princípio federativo. Isso significa que os entes, no exercício de suas competências, são obrigados a respeitar os interesses uns dos outros** (CURRIE, David. *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, The University of Chicago Press: Chicago and London, 1994, p. 77).

Assim, o princípio da lealdade à federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. **Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a considerar o interesse das demais e do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração.** Torna-se, assim, o espírito informador das relações entre os entes da federação, dando lugar a uma ética institucional objetiva, de caráter jurídico, não apenas político e moral. (ROVIRA, Ennoch Alberti. *Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986, p. 247).

Esse princípio não implica, nunca, obrigações principais, mas, sim, complementares. Consubstancia-se num filtro à liberdade da União e dos

## ACO 3328 MC / GO

Estados no exercício de suas competências, de modo a evitar o abuso.

Obrigar os entes subnacionais a se endividarem para fazerem jus à concessão de empréstimos a juros pelas entidades financeiras controladas pela União equivale a nulificar o federalismo cooperativo.

Bem por isso, a jurisprudência desta Corte tem caminhado e se preocupado cada vez mais com o fortalecimento do federalismo cooperativo, como resposta às tensões federais, firmando seu papel jurídico de “guardião da federação”, como é possível perceber dos seguintes precedentes a seguir colacionados.

No julgamento da ADO 25, de minha relatoria, esta Suprema Corte reconheceu a mora do Congresso Nacional em editar a Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, o qual determina uma compensação pela perda de arrecadação de ICMS dos entes subnacionais com a exoneração das exportações realizadas pela União.

Originariamente, os Estados e o Distrito Federal poderiam cobrar ICMS em relação às operações que destinassem ao exterior produtos primários. Agora, não mais.

O esforço de desoneração das exportações, em termos técnicos, ocorreu mediante alteração (leia-se: redução) dos limites da competência tributária estadual. Ou seja, deu-se em prejuízo de uma fonte de receitas públicas estaduais.

Então, se de um lado, é certo que a modificação prestigia e incentiva as exportações, em prol de toda Federação, de outro, não é menos verdade que a nova regra estabelecida pela EC 42/2003 afetou uma fonte de recursos dos estados com consequências severas especialmente para aqueles que se dedicam a atividade de exportação de produtos primários.

Em conclusão ao julgamento, esta Corte fixou o prazo de 12 (doze) meses para que fosse sanada a omissão legislativa declarada inconstitucional, sob pena de transferência da referida competência, provisoriamente, ao Tribunal de Contas da União. Eis a ementa do julgado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das

## ACO 3328 MC / GO

exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ”.

Nessa ocasião, concedemos o prazo para a solução do impasse e, em caso de permanência da mora, decidimos que caberia ao Tribunal de Contas da União: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; e b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

No entanto, o prazo estabelecido nesta ação exauriu-se sem que fosse sanada a mora legislativa.

Visando a obstar as consequências decididas nesta ação, a União peticionou naqueles autos, requerendo a prorrogação do prazo fixado no acórdão proferido por esta Corte por mais 24 (vinte e quatro) meses, alegando, em síntese, a complexidade do tema e a existência de diversos projetos no Congresso Nacional sobre o assunto – o que evidentemente causou a reação dos entes federados que há mais de 15 (quinze) anos aguardavam pela promulgação da referida lei complementar prevista no art. 91 do ADCT.

Considerando todo esse grave quadro fiscal já exposto e tendo como

## ACO 3328 MC / GO

pano de fundo o federalismo cooperativo, onde a divergência de posições deve ser discutida em um ambiente de diálogo institucional, com soluções político-jurídico-legislativas, deferi o pedido da União para que o prazo fixado no julgamento de mérito na ADO 25 fosse prorrogado por mais 12 (doze) meses a partir de 21.2.2019.

No entanto, como já dito anteriormente, em que pese a desoneração das exportações favoreça o desenvolvimento econômico nacional, é notório que a supressão da competência tributária pode afetar a autonomia financeira dos entes subnacionais, notadamente aqueles em cujo território se desenvolve com mais ênfase a atividade de exportação de produtos primários e semielaborados.

Um outro exemplo de conflito entre os Entes Federados (também relativo ao campo das desonerações) julgado por esta Corte foi a decisão proferida, em sede de repercussão geral, no RE 705.423-RG, na qual ficou consignado que *“é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades”*. Eis a ementa do referido julgado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. FEDERALISMO FISCAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. COMPETÊNCIA PELA FONTE OU PRODUTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. CÁLCULO. DEDUÇÃO OU EXCLUSÃO DAS RENÚNCIAS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS. IMPOSTO DE RENDA - IR. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. ART. 150, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o livre exercício da competência tributária da União, inclusive em

## ACO 3328 MC / GO

relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração. 2. A expressão 'produto da arrecadação' prevista no art. 158, I, da Constituição da República, não permite interpretação constitucional de modo a incluir na base de cálculo do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação e dos estágios da receita pública. 3. A demanda distingue-se do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008. Isto porque no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo. Precedentes. Doutrina. 4. Fixação de tese jurídica ao Tema 653 da sistemática da repercussão geral: 'É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.' 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento". (RE 705.423, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 5.2.2018)

Nesse precedente, em que pese a maioria da Corte tenha se posicionado no sentido de que a autonomia financeira dos Municípios não tem o condão de derogar o exercício da competência tributária da União (aparentemente fortalecendo o ente central em detrimento da independência financeira dos Municípios), a maioria dos Ministros – inclusive o relator – foi enfática em demonstrar certa preocupação em relação às distorções presentes no federalismo fiscal brasileiro. Vejam-se algumas das considerações levantadas:

## ACO 3328 MC / GO

“Ademais, reafirma-se a esperança na correção de distorções empíricas no federalismo fiscal brasileiro por meio de políticas ordinárias ou constitucionais propositivas, como foram os casos das Emendas Constitucionais 55/2007 e 84/2014 em que se aumentou o percentual de participação das municipalidades no produto da arrecadação do IR e do IPI. Igualmente, acompanha-se com interesse a tramitação na Câmara dos Deputados da PEC 15/2011. **Assinala-se aqui menção ao necessário diálogo interinstitucional subjacente à resolução dos dilemas do federalismo fiscal brasileiro.** No presente, tem-se esta solução nos moldes das atuais diretivas constitucionais”. (Ministro Edson Fachin, relator, grifo nosso)

“Presidente, eu estou acompanhando o Relator, devo dizer que sem grande simpatia, não pelo voto de Sua Excelência, denso e precioso como sempre, mas por achar que, verdadeiramente, **existe algum grau de injustiça fiscal no modelo que temos adotado.** Eu tenho a expectativa de que a **crise do federalismo fiscal brasileiro, que entrou em pauta, seja capaz de gerar alguma reflexão e algum tipo de solução para um desequilíbrio que se revelou muito evidente, muito manifesto, de uma certa insolvabilidade dos Estados e Municípios de uma maneira geral.**

(...)

Assim sendo, **a crise, a meu ver, decorre do momento econômico, decorre de uma certa irresponsabilidade fiscal, mas acho também que a crise dos Estados e dos Municípios decorre de um tipo de política de concentração de arrecadação na União que desfavorece gravemente Estados e Municípios.** Essa crise decorre, em parte, da não regulamentação da compensação das perdas da Lei Kandir - matéria que nós discutiremos na próxima semana; decorre da opção da União Federal pela criação e majoração de contribuições sociais e parafiscais, em vez de impostos nos quais os Estados e Municípios têm participação, o que mudou - e consta do voto de Sua Excelência essa observação - a proporção de Municípios,

## ACO 3328 MC / GO

Estados e União na arrecadação global; e também decorre da política de desonerações que a União adota e que afeta indiretamente a arrecadação dos Estados e Municípios, que não apenas não imprimem dinheiro, como também não podem se beneficiar da utilização desses fundos gordos que a União utiliza, como o FGTS, o Fundo de Amparo ao Trabalhador e outros. **Ou seja, nós temos um modelo de grande assimetria que, em parte, explica a crise dos Estados, não os absolve pela gestão, a meu ver, fiscal desleixada, mas a verdade é que o modelo se tornou progressivamente concentrador na União**". (Ministro Roberto Barroso, grifo nosso)

"Eu trago, aqui, Senhora Presidente, um voto longo, e eu vou, sinceramente, manifestar meu desconforto, talvez de maneira mais enfática, pedindo todas as vênias ao Ministro Fachin, para divergir do voto de Sua Excelência. E entender que efetivamente esse é um direito consagrado constitucionalmente aos Municípios e que não pode ser subtraído sob o pálio de uma competência tributária de desoneração, porque, *mutatis mutandis*, é mais ou menos aquilo que se decidiu aqui, não se pode fazer favor com chapéu alheio. Dou provimento ao recurso, com as vênias dos votos que me antecederam." (Ministro Luiz Fux, inaugurando a divergência, grifo nosso)

"O desconforto inicial que manifestou o Ministro Barroso, e que a ele agora vai além – ao divergir - o voto do Ministro Luiz Fux, é algo sobre o qual, realmente, nós devemos refletir. Subscreveria o voto do Ministro Luiz Edson Fachin, mas nós temos, por outro lado, o abuso. Se nós verificarmos a situação fiscal do País hoje, com uma previsão de déficit orçamentário para este ano da ordem de 170 bilhões de arrecadação para o orçamento, e olharmos que, nos últimos cinco anos, houve uma desoneração de 580 bilhões, **a conclusão a que nós podemos chegar é de que houve um abuso nesse poder de estabelecer essas isenções. E quais foram essas contrapartidas? Parece que as contrapartidas, passados os cinco anos, é um caos fiscal no**



## ACO 3328 MC / GO

Pais. Essa é a realidade um abuso. Qual foi a contrapartida à sociedade? Isso gerou empregos? Manteve empregos?". (Ministro Dias Toffoli, acompanhando a divergência, grifo nosso)

*Mutatis mutandis*, a mesma disposição poderá ser aplicada ao repasse obrigatório da União aos Entes estaduais (art. 159, I, "a", da CF), na medida em que esta Corte procedeu à mudança de entendimento outrora firmado (*overruling*), fixando, em relação ao art. 159, I, "b", da CF, a tese de que "É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação dos Municípios". **Há, por conseguinte, densa probabilidade de diminuição de arrecadação estadual, via Fundo de Participação dos Estados.**

E mais: recentemente, o Plenário desta Corte, ao apreciar a medida cautelar na ADI 6129, Redator p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 11.9.2019 (acórdão pendente de publicação), entendeu inconstitucional a exclusão de pensionistas e do imposto de renda retido na fonte, no cálculo do limite de despesa de pessoal, cuja ata de julgamento consta o seguinte:

"O Tribunal, por maioria, concedeu integralmente a medida cautelar, para, suspendendo a eficácia do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas de nº 54/2017 e 55/2017, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a exclusão, do conceito de limite de despesas com pessoal para aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, dos valores alusivos ao pagamento de pensionistas, assim como os referentes ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos; e suspender, ainda, os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão,

## ACO 3328 MC / GO

vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux”.

Eis a ementa liberada para publicação pelo redator para acórdão (não publicada), a saber:

“AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.

1. As Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, com novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação.

2. Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma incompatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, *caput*, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).

**3. O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF, pelo que incorre em inconstitucionalidade formal.**

## ACO 3328 MC / GO

4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação.

5. Medida Cautelar concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás". (acórdão pendente de publicação, grifo nosso)

Tal julgamento ocasionou o imediato descumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo Estado de Goiás, sem que, ao menos, os demais instrumentos de travas fiscais pudessem ser acionados antecipadamente.

Tais casos ilustram bem a compreensão que devemos ter a respeito do federalismo cooperativo: uma construção conjunta entre os entes, a partir da consciência da importância de atuação comum, apaziguando as diferenças e otimizando as convergências. Em suma, um federalismo cooperativo e não competitivo.

### *5) Enquadramento do Estado de Goiás na Lei Complementar 159/2017 (matéria decidida na ACO 3262)*

A promulgação da Lei Complementar 159/2017 precisa ser compreendida em seu contexto de federalismo fiscal.

Eis a exposição dos motivos apresentada pela Presidência da República, seguindo a sugestão do Ministro da Fazenda à época, Henrique Meirelles:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à apreciação de Vossa Excelência proposta de projeto de lei complementar que institui o Regime de Recuperação Fiscal, cujo objetivo é viabilizar o reequilíbrio das contas públicas de estados em situação de grave desequilíbrio fiscal. Para tanto, são criados mecanismos de refinanciamento

## ACO 3328 MC / GO

de passivos desses entes, tendo como contrapartida a adoção de um Plano de Recuperação.

2. Poderão aderir ao Regime de Recuperação Fiscal os estados que, cumulativamente, apresentarem: dívida consolidada superior à receita corrente líquida anual; somatório de despesa com pessoal e serviço da dívida superior à 70% da receita corrente líquida; e disponibilidade de caixa, sem vinculação, inferior às obrigações a pagar. Trata-se, portanto, de um quadro de dívida excessiva, elevado nível de rigidez de gastos com pessoal e serviço da dívida, que redundam em grave crise de liquidez e insolvência.

3. Estados que estejam em tal situação dificilmente conseguiriam reorganizar suas finanças sem contar com instrumentos auxiliares que lhes permitissem reequacionar seus passivos e fluxos de pagamento. Esse Projeto de Lei Complementar visa, portanto, lidar com os casos de desequilíbrio grave, para os quais se faz necessário ajuste fiscal de grande monta. Esse ajuste funda-se em dois pilares: o reequacionamento do passivo do Estado e o esforço deste para reequilibrar suas contas.

4. O reequacionamento de passivos abarca redução temporária no pagamento da dívida com a União, como também maior flexibilidade para contratar operações de crédito. Essas operações de crédito permitirão renegociar débitos com instituições financeiras e credores de dívidas em atraso, assim como financiar programas de demissão voluntária, auditoria da folha de pagamento e modernização das administrações tributárias.

5. A reestruturação de débitos não solucionará a crise fiscal se não for acompanhada por esforço do Estado que vise reequilibrar suas contas por meio de medidas estruturais e de medidas emergenciais. Por isso, a obtenção das prerrogativas acima elencados fica condicionada ao comprometimento do Estado com um programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação.

6. O Plano de Recuperação será composto por lei, ou

## ACO 3328 MC / GO

conjunto de leis do Estado que implementará as medidas de ajuste de receitas e despesas. O Plano quantificará o impacto previsto de cada medida nas receitas e despesas, e apontará a perspectiva de ajuste das contas e o prazo necessário para que sejam atingidas as metas de ajustamento. O Plano terá prazo de até trinta e seis meses, prorrogável por período não excedente ao do primeiro prazo.

7. O Projeto de Lei Complementar especifica o conjunto mínimo de medidas a serem aprovadas como condição necessária ao ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, a saber: privatização de empresas dos setores financeiro, de energia e de saneamento; elevação da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores; adaptação do regime próprio de previdência do Estado às regras vigentes no Regime Geral de Previdência Social; redução de incentivos fiscais; revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais visando a convergência para regras similares às vigentes para a União; instituição de previdência complementar para os novos servidores; regularização no uso de recursos de depósitos judiciais no financiamento de despesas públicas; e uso de leilões de pagamento para redução dos débitos relativos a restos a pagar e despesas em atraso.

8. Ademais, enquanto permanecer sob Regime de Recuperação Fiscal, ficarão vedados: concessões de reajustes de remuneração a servidores, criação de cargos e ampliação da estrutura administrativa; realização de concursos, exceto para reposição de vacâncias; admissão de pessoal; criação de despesas de caráter continuado; expansão de despesa obrigatória além da variação do IPCA ou da variação da receita corrente líquida, o que for menor; concessão de incentivos fiscais; despesa com publicidade; celebração de convênios; e contratação de operações de crédito que não estejam explicitamente autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

9. Também será exigido do Estado em Regime de Recuperação Fiscal que recolham à conta única do tesouro

## ACO 3328 MC / GO

estadual todas as disponibilidades de caixa dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Esses poderes e órgãos também deverão devolver ao caixa único do tesouro estadual, ao final do exercício, as sobras de recursos não despendidos. Não ocorrendo tal devolução, será dada ao Poder Executivo a faculdade de descontar os valores não devolvidos de parcelas de repasses futuros àqueles poderes e órgãos.

10. Os poderes e órgãos com autonomia orçamentária também deverão incluir, em seus respectivos orçamentos, verbas para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor que tenham por objeto ação ou omissão estatal que lhes tenha sido atribuída. Também deverão prover recursos para o pagamento de contribuição ao PASEP e para custear aposentadorias, pensões, reformas e a contribuição previdenciária patronal, inclusive a cobertura de insuficiências financeiras e aportes atuariais, relativas aos segurados com vínculos àqueles poderes e órgãos. Não havendo a assunção de tais despesas pelos poderes e órgãos com autonomia orçamentária, o Poder Executivo poderá descontar os valores de parcelas futuras de repasses àquelas instituições.

11. O Estado deve protocolar o seu pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda, apresentando o Plano de Recuperação. O Ministério, no prazo de quinze dias, expedirá parecer apontando o enquadramento ou não nas condições para adesão ao Regime.

12. Para que o Regime de Recuperação Fiscal entre em vigência, são necessárias quatro condições: o Ministério da Fazenda terá que emitir parecer favorável ao Plano de Recuperação, o Estado precisará ter aprovado a lei ou leis que instituem o Plano de Recuperação, os membros de um Conselho de Supervisão (a ser descrito adiante) deverão estar nomeados, e o Presidente da República terá que homologar o ingresso do Estado no Regime de Recuperação Fiscal.

13. A supervisão do Plano de Recuperação ficará a cargo de um Conselho de Supervisão, formado por três membros com

## ACO 3328 MC / GO

experiência profissional e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos. Dois membros serão indicados pelo Ministério da Fazenda e um pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria - Geral da União. Tais conselheiros serão nomeados para cargo de assessoria no âmbito do Ministério da Fazenda. Suas funções consistem em: monitorar o cumprimento do Plano, emitindo relatórios mensais que apontem risco de descumprimento das regras estabelecidas no Projeto de Lei Complementar; recomendar alterações no Plano durante sua execução; apontar eventuais desvios de finalidade na utilização de recursos de operações de créditos contratadas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal; convocar audiências públicas; ouvir especialistas; requisitar informações de órgãos públicos; acessar os sistemas informatizados de gestão fiscal; recomendar ao Estado suspensão de contratos ou obrigações em desconformidade com o Plano; e notificar as autoridades competentes em caso de identificação de ilícitos.

14. A União concederá ao Estado que ingressar no Regime de Recuperação Fiscal redução integral do pagamento das prestações de suas dívidas com o Governo Federal, pelo prazo de até trinta e seis meses. Ao final desse prazo, se o Regime de Recuperação Fiscal for prorrogado, o Estado disporá de prazo igual ao de duração do primeiro período, caso em que as prestações serão gradativamente elevadas até atingir o seu valor integral. Os valores não pagos em decorrência dos descontos concedidos serão acumulados em conta gráfica, sujeitos aos encargos contratuais de adimplência, e acrescidos ao saldo devedor ao final do período de redução das prestações. Ou seja, não há perdão de dívida, apenas postergação temporária do fluxo de pagamentos.

15. Durante o Regime de Recuperação Fiscal ficarão suspensas para o Estado as restrições e respectivas penalidades contidas em dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Tal liberalidade visa dar

## ACO 3328 MC / GO

ao Estado o espaço necessário para renegociar seus passivos, ajustar suas contas e voltar a cumprir as exigências da Lei. Vale lembrar que a LRF considera como nova operação de crédito o refinanciamento de dívidas já existentes. Se o Estado estiver desenquadrado das condições para tomar novos empréstimos, também não poderá refinarciar as dívidas já existentes, o que deixa os entes federados que já entraram em crise fiscal sem espaço para buscar soluções.

16. Trata-se, especificamente, de suspender a exigibilidade de cumprimento do limite de despesa com pessoal (art. 23 da LRF) e as sanções relativas à extrapolação do limite de endividamento (art. 31 da LRF). Flexibilizam-se, ademais, algumas das condicionalidades necessárias para continuar recebendo transferências voluntárias: estar em dia com o pagamento de tributos e empréstimos, bem como cumprir os limites de endividamento, de despesa com pessoal e de contratação de operação de crédito (LRF, art. 25, § 1º, inciso IV, alíneas a e c). Suspendem-se, ainda, todos os dispositivos legais que, fora do Regime de Recuperação Fiscal, impediriam o reequacionamento da dívida do Estado com a União.

17. As operações de crédito que o Estado em Regime de Recuperação Fiscal poderá tomar estarão limitadas aos objetivos do ajuste fiscal. Elas se limitarão ao financiamento de programas de demissão voluntária, ao refinanciamento de dívidas com o sistema financeiro, à realização de auditoria na folha de pagamentos, à modernização das administrações tributárias e ao financiamento dos leilões de desconto para pagamentos de débitos em atraso. Será possível, ainda, a obtenção de financiamentos com instituições financeiras para antecipação de receitas de privatizações, desde previstos no Plano de Recuperação Fiscal e desde que contem com a apresentação de garantias reais pelo estado. Em caso de desvio de finalidade no uso dos recursos obtidos mediante tais operações de crédito, o Estado ficará impedido de contratar novas operações enquanto durar o Regime de Recuperação Fiscal.



## ACO 3328 MC / GO

18. Durante a execução do Plano de Recuperação, o Ministério da Fazenda poderá recomendar ao Presidente da República a extinção do Regime de Recuperação Fiscal, caso identifique o descumprimento das vedações definidas na Lei Complementar. Havendo a extinção do Regime, o Estado perde, de imediato, todas as prerrogativas que lhe são concedidas por tal Regime, e que foram acima descritas. Os valores não pagos de sua dívida com a União, em decorrência dos descontos concedidos até o momento da exclusão, serão recalculados com base em encargos contratuais de inadimplência.

19. O Projeto de Lei Complementar também estabelece que as instituições financeiras, credoras de Estados que entrem em Regime de Recuperação Fiscal, deverão conceder refinanciamento dessas dívidas em condições iguais às oferecidas pela União. Isso, contudo, valerá apenas para as operações realizadas após a publicação da Lei Complementar. O objetivo é garantir que, no futuro, um conjunto maior de credores, e não apenas a União, participe do esforço de refinanciamento do ente em crise. Como sinalização para o futuro, esta medida indica às instituições financeiras a necessidade de maior cuidado na concessão de crédito a Estados, restringindo espaço para que entes em desequilíbrio fiscal obtenham novas operações de crédito.

20. Trata-se, Senhor Presidente, de um conjunto de providências de grande relevância para a busca do equilíbrio fiscal que, como bem sabe V.Exa., constitui condição necessária para a retomada do crescimento econômico. Mais do que isso, a recuperação fiscal de estados em elevado grau de desordem financeira terá importante impacto social, uma vez que viabilizará a normalização de serviços públicos essenciais, com destaque para a segurança pública, a saúde e a educação. Responsabilidade fiscal e responsabilidade social são duas faces de uma mesma moeda. O presente Projeto de Lei Complementar tem por objetivo restaurar essas duas condições essenciais ao desenvolvimento do País". (Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarinteg](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarinteg)

## ACO 3328 MC / GO

ra?codteor=1527604&filename=PLP+343/2017. Acesso em 19.12.2019)

Há um binômio almejado pela iniciativa legislativa: “o reequacionamento do passivo do Estado e o esforço deste para reequilibrar suas contas”.

A adesão ao regime de recuperação fiscal (RRF) exige o cumprimento de três requisitos básicos (além de outros dispostos ao largo da legislação), assim dispostos no art. 3º da Lei Complementar 159/2017:

“Art. 3º. Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”.

De outro lado, as premissas fiscais que ensejaram o Plano de Recuperação Fiscal foram: “quadro de dívida excessiva, elevado nível de rigidez de gastos com pessoal e serviço da dívida, que redundam em grave crise de liquidez e insolvência”. Nessa situação está enquadrado o Estado de Goiás.

A própria União (Secretaria do Tesouro Nacional) não nega esse fato

## ACO 3328 MC / GO

em relação ao requerente, tendo afirmado, na ACO 3262, que:

“Conforme apontado pelo Estado em sua petição inicial e apresentado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2018, a situação financeira de Goiás é realmente desafiadora. Contudo, seu desequilíbrio não é comparável à situação dos Estado de MG e RJ. Estes preenchem os requisitos para entrada no Regime de Recuperação, ao passo que o Estado de Goiás não preenche. Por exemplo, em 2018 a disponibilidade de caixa de MG e RJ eram negativas em R\$ 28 bilhões (49,7% da Receita Corrente Líquida do exercício – RCL) e em R\$ 16,7 bilhões (33,3% da RCL), respectivamente, enquanto a de GO era de apenas 2,8 bilhões (13,3% da RCL)”.

O Estado de Goiás decretou situação de calamidade financeira por meio do Decreto 9.392, de 21 de janeiro de 2019, no qual resta consignado *“o elevado e crescente déficit fiscal constatado nas contas do Estado de Goiás, do qual resulta a indisponibilidade de recursos financeiros para o pleno funcionamento [da] Administração Pública”* (eDOC 2).

Após todos os argumentos densamente expostos na ACO 3262, assento ser desarrazoado exigir a completa penúria do Ente subnacional para fazer jus às benesses da Lei Complementar 159/2017 apenas no ano subsequente.

Tal interpretação apenas privilegia aqueles entes subnacionais mais perdulários em detrimento de outros que ainda não atingiram patamar de falência na gestão dos recursos públicos, mas que podem estar a caminho (exercício financeiro atual).

Guardadas as devidas proporções, fere a proporcionalidade e a razoabilidade deixar para auxiliar aquele que está na enfermaria, à espera de socorro, apenas quando estiver na UTI.

Em total contrassenso, seria como se a União dissesse aos Entes subnacionais: piorem seu quadro fiscal ainda mais para que possam fazer jus às vantagens legais. Ou, está claro que as contas estão incontroláveis no exercício atual, mas vamos esperar o ano seguinte, momento em que,

## ACO 3328 MC / GO

segundo a lei, você terá direito ao regime de recuperação fiscal.

Qualquer interpretação nesse sentido desnatura completamente o federalismo cooperativo, em especial quando submetida ao crivo da proporcionalidade.

Sobre o postulado da proporcionalidade, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária que:

“A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso qualidade de norma constitucional não escrita.

A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (*Erforderlichkeit*) e adequação (*Geeignetheit*) da providência legislativa.

Assim, em decisão proferida em março de 1971, o *Bundesverfassungsgericht* assentou que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas inadequadas à consecução de seus fins, acrescentando que uma providência legislativa não deve ser já considerada inconstitucional por basear-se em um erro de prognóstico BverfGE,25:1(12).

O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais.

A aferição da constitucionalidade da lei em face do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso contempla os próprios limites do poder de conformação outorgado ao legislador. É o que se constata em decisão do

## ACO 3328 MC / GO

*Bundesverfassungsgericht* na qual, após discutir aspectos relativos à eficácia e adequação de medidas econômicas consagradas em ato legislativo, concluiu-se que o legislador não havia ultrapassado os limites da discricionariedade que lhe fora outorgada.

O Tribunal reconhece que o estabelecimento de objetivos e a definição dos meios adequados pressupõem uma decisão de índole política, econômica, social, ou político-jurídica. Esse juízo inerente à atividade política parece ter determinado uma postura cautelosa do Tribunal no exame relativo à adequação das medidas legislativas. A inconstitucionalidade de uma providência legal por objetiva desconformidade ou inadequação aos fins somente pode ser constatada em casos raros e especiais.

Embora reflita a delicadeza da aplicação desse princípio no juízo de constitucionalidade, tal orientação não parece traduzir uma atitude demissionária quanto ao controle da adequação das medidas legislativas aos fins constitucionalmente perseguidos.

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte Constitucional alemã, se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional, consagrando-se, no art. 18º, 2, do Texto Magno, que a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar -se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador.

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade

## ACO 3328 MC / GO

constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.

Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no princípio da reserva legal proporcional (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a necessidade de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*).

O subprincípio da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é simplesmente inadequado (*schlechthin ungeeignet*), objetivamente inadequado (*objektiv ungeeignet*), manifestamente inadequado ou desnecessário (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), fundamentalmente inadequado (*grundsätzlich ungeeignet*), ou se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado (*ob mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann*).

O subprincípio da necessidade (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo peso ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado.

Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da necessidade tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade

## ACO 3328 MC / GO

revelar -se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade em sentido estrito). É possível que a própria ordem constitucional forneça um indicador sobre os critérios de avaliação ou de ponderação que devem ser adotados. Pieroth e Schlink advertem, porém, que nem sempre a doutrina e a jurisprudência se contentam com essas indicações fornecidas pela Lei Fundamental, incorrendo no risco ou na tentação de substituir a decisão legislativa pela avaliação subjetiva do juiz.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um controle de sintonia fina (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 223-226).

Nesses termos, a imposição legislativa de exigir que *"a receita corrente líquida anual [seja] menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal"* é medida desproporcional em sentido estrito para os fins de equacionar os déficits fiscais do ano em curso, que visa a reduzir substancialmente a dívida pública e preservar o patrimônio público.

É claro que o legislador necessitava escolher um critério técnico-operacional objetivo, mas esse não pode desnaturar a própria *mens legis* de equacionar os déficits dos anos anteriores e **do ano em curso**.

A escolha contida na exposição de motivos, no sentido de que *"a dívida consolidada [seja] superior à receita corrente líquida anual"*, foi

## ACO 3328 MC / GO

esvaziada desproporcionalmente na redação normativa, ao excluir-se a hipótese de que a dívida “projetada” do ano em curso seja superior à receita corrente líquida anual para cumprir os requisitos de ingresso na RRF.

Como dito, o subprincípio da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos, o que não parece ter sido atendido no caso concreto, ao deixar ao largo aqueles Entes subnacionais que estão, no ano corrente, já em situação de grave crise fiscal projetada para o final do exercício atual.

Assim, a única interpretação possível é estender os benefícios previstos na Lei Complementar 159/2017 aos Entes subnacionais que, no ano em curso, possuam dívida “projetada” superior à receita corrente líquida anual.

Nessa conformidade, é desinfluyente para o ingresso no RRF que a dívida projetada seja referente ao ano anterior, pois o que importa é a demonstração objetiva, no caso concreto, do desequilíbrio das contas públicas do ente federado ocasionando grave crise de liquidez e insolvência, requisito essencial para o alcance da finalidade buscada pela LC 159/17, que é viabilizar uma gestão fiscal responsável.

Não há *discriminen* razoável de privilegiar aqueles Entes que estão há mais tempo em situação caótica nas contas públicas – com condições mais benéficas – do que os demais Entes subnacionais que estão em situação um pouco melhor nos anos anteriores, mas que, no atual exercício, antecipadamente se sabe, atingirão quadro de desgoverno das finanças públicas, com as despesas superando a receita corrente líquida (RCL).

Por existir questões específicas daquela demanda, transcrevo *ipsis litteris*, a fundamentação daquela ACO 3262:

“Conforme comprovado documentalmente pelo Estado de Goiás, no ano em curso, a receita corrente líquida (RCL) projetada (R\$ 22.069.971.386,52) será inferior à despesa estimada (R\$ 24.936.912.298,15), acrescida do dispêndio extraordinário dos repasses constitucionais obrigatórios aos Municípios, por força de inúmeras decisões judiciais (nota 5 do



## ACO 3328 MC / GO

eDOCs 49 e 50). Foram consideradas as seguintes circunstâncias excepcionais:

Nota 3. Os valores da DCL do Estado de Goiás poderão vir a incluir os Passivos Contingentes provenientes do Fundo de Aporte à Celg D - FUNAC (Lei nº 17.555, de 20/01/2012), que tem o objetivo de reunir e destinar recursos financeiros para ressarcimento à Celg D de pagamentos de contingências de qualquer natureza, cujo valor reconhecido no Balanço Patrimonial da Celg Distribuição S.A - Celg D em 31/12/2018 foi de R\$ 1,431 bilhões (Nota Explicativa 10. Créditos Especiais).

Nota 4. Outro Passivo Contingente relevante que pode ser considerado no cálculo da DCL refere-se às ações judiciais envolvendo os Programas PROTEGER, FOMENTAR E PRODUZIR, totalizando em 2018, o valor de R\$ 3,642 bilhões em 2018.

Nota 5. A Dívida Consolidada Líquida do Estado de Goiás, considerando os passivos contingentes relacionados nas notas 3 e 4, potencialmente totalizará o valor de R\$ 24.936.912.298,15, representando assim, o % da DCL sobre a RCL de 112,99%.

Isto é, a RCL será inferior às despesas do ano em curso (R\$ 24.936.912.298,15), considerando o passivo contingente relativo às ações judiciais envolvendo os programas de incentivo fiscal “*Proteger, Fomentar e Produzir*” (totalizando o valor de R\$ 3,642 bilhões), o qual é assegurado aos Municípios por força do repasse constitucional obrigatório (art. 158, IV, parágrafo único, da Constituição Federal) e da jurisprudência dos Tribunais pátrios, inadimplência que pode ensejar, inclusive, intervenção federal (art. 10 da Lei Complementar 63/1990). Explico.

Como é cediço, esta Corte, no julgamento do RE 572.762/RG (tema 42), assentou que a concessão de incentivos fiscais pelos Estados não pode reduzir ou manipular a quota relativa ao ICMS constitucionalmente assegurada aos

## ACO 3328 MC / GO

municípios, prevista no art. 158, IV, da CF, sob pena de transgressão ao postulado da autonomia municipal e, conseqüentemente ao federalismo cooperativo. Veja-se a ementa do julgado:

‘CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV - Recurso extraordinário desprovido’. (RE 572.762/RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 5.9.2008, grifo nosso)

Aplicando essa orientação, confirmam-se:

‘Direito financeiro. Direito tributário. Agravo interno em recurso extraordinário. ICMS. Federalismo fiscal. Benefícios fiscais. Interferência na repartição de receitas tributárias. Diminuição da cota dos Municípios. Aplicação da tese firmada no RE 572.762 RG. Agravo interno provido. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o repasse de parcelas do ICMS devidas aos Municípios não pode ficar sujeito aos planos de incentivo fiscal do Estado, sob pena de violar

o sistema constitucional de repartição de receitas.

Precedentes do Plenário e de ambas as Turmas aplicando a casos análogos ao presente a tese firmada no RE 572.762. 2. Assim, está correto o enquadramento feito pelo Tribunal de origem, e dissentir das suas conclusões demandaria análise dos fatos e do conteúdo da legislação estadual, providência vedada em sede de recurso extraordinário. Aplicação das súmulas 279 e 280. 3. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário do Estado e restabelecer o acórdão do Tribunal de origem'. (RE-AgR 991.329, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 19.9.2018, grifo nosso)

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO (EC Nº 13/95) – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DETERMINA, NO ÂMBITO DO ESTADO DO MARANHÃO E DOS MUNICÍPIOS DESSA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, A APLICAÇÃO DE PARCELA (5%) DAS RECEITAS ORIUNDAS DE IMPOSTOS E DOS RECURSOS PROVENIENTES DE TRANSFERÊNCIAS A SER DESTINADA À ‘PRODUÇÃO DE ALIMENTOS BÁSICOS’ – TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA NÃO AFETAÇÃO DA RECEITA ORIUNDA DE IMPOSTOS (CF, ART. 167, IV) E AO POSTULADO DA AUTONOMIA MUNICIPAL (CF, ART. 30, III) – VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE IMPEDE, RESSALVADAS AS EXCEÇÕES PREVISTAS NA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, A VINCULAÇÃO, A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA, DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS – INADMISSIBILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO IMPOR AO MUNICÍPIO A DESTINAÇÃO DE

RECURSOS E RENDAS QUE PERTENCEM, POR DIREITO PRÓPRIO, AO ENTE MUNICIPAL – INGERÊNCIA ESTADUAL INDEVIDA EM TEMA DE EXCLUSIVO INTERESSE DO MUNICÍPIO – O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL COMO UMA DAS PEDRAS ANGULARES SOBRE A QUAL SE ESTRUTURA O EDIFÍCIO INSTITUCIONAL DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO – A LEI ORGÂNICA (CF, ART. 29, 'CAPUT') QUALIFICA-SE COMO VERDADEIRO ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO – DOCTRINA – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO, NA REDAÇÃO DADA PELA EC ESTADUAL Nº 13/95 – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE'. (ADI 1.374, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 15.3.2019, grifo nosso)

A transgressão a esse repasse é tão grave que pode levar à supressão temporária da autonomia estadual por meio da intervenção federal. É o que preconiza o art. 34, inciso V, alínea 'b', da CF:

'Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

(...)

b) deixar de entregar aos Municípios receitas

## ACO 3328 MC / GO

### tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei’.

No mesmo sentido, é a dicção do art. 10 da Lei Complementar 63/1990:

‘Art. 10. A falta de entrega, total ou parcial, aos Municípios, dos recursos que lhes pertencem na forma e nos prazos previstos nesta Lei Complementar, sujeita o Estado faltoso à intervenção, nos termos do disposto na alínea *b* do inciso V do art. 34 da Constituição Federal’.

É bem verdade que esse entendimento jurisprudencial (RE 572.762 RG, tema 42) pode sofrer modificação ou reinterpretação ante o julgamento do RE 705.423 RG (tema 653), também sob o rito da repercussão geral, todavia o tema ainda é incipiente nesta Corte, existindo posições díspares que merecem uniformização, a exemplo das decisões monocráticas no RE-AgR 890.326, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 17.2.2016; e na Rcl-ED 29894, de minha relatoria, DJe 3.9.2018.

*Ad argumentantum tantum*, ainda que seja retirado da dívida o valor constante na “Nota 4. Outro Passivo Contingente relevante que pode ser considerado no cálculo da DCL refere-se às ações judiciais envolvendo os Programas PROTEGER, FOMENTAR E PRODUZIR” [R\$ 3.642.317.805,72, subtraído de R\$ 3.388.533.032,85 (sem trânsito em julgado) – eDOC 42], tal como solicitado pelo Estado de Goiás envolvendo os Municípios de Cristalina e Piracanjuba, na Reclamação 35.180, em curso nesta Corte (de minha relatoria), a dívida consolidada e atualizada do ano 2018 alcançaria R\$ 21.319.657.327,06, a saber: R\$ 19.634.872.554,19 (prevista no relatório de gestão fiscal) + R\$ 1.431.000.000,00 (Fundo de Aporte à Celg D – FUNAC) + R\$ 253.784.772,87 (“Programas PROTEGER, FOMENTAR E PRODUZIR”, com trânsito em julgado), enquanto a RCL de 2018 totalizou R\$ 21.298.254.079,91, satisfazendo também o implemento do requisito previsto no inciso I do art. 3º da LC

## ACO 3328 MC / GO

159/2017.

Apenas a título argumentativo, em caso de sucesso pelo Estado de Goiás na citada reclamação e outras que possam sucedê-la no mesmo sentido, evidentemente não podem ser atingidos os processos com trânsito em julgado (súmula 734 do STF), de sorte que devem ser computados, na dívida consolidada do ano de 2018, os valores das ações judiciais “envolvendo os Programas PROTEGER, FOMENTAR E PRODUZIR”, **com trânsito em julgado**, os quais totalizam R\$ 253.784.772,87 (R\$ 3.642.317.805,72 - R\$ 3.388.533.032,85 – eDOC 42).

Em relação ao óbice apontado pela União, previsto no inciso II do art. 3º da LC 159/2017, no sentido de que as despesas liquidadas do Estado com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar 101/2000, com juros e amortizações, representariam 63,95% da Receita Corrente Líquida, não atendendo ao mínimo de 70% (setenta por cento) exigido pelo inciso II do referido artigo, é preciso ressaltar algumas premissas.

A própria nota técnica apresentada pela União registra que:

‘(...) há um problema de contabilização de contabilização da despesa com pessoal no Estado de Goiás e que sequer passou pelos estágios iniciais de ajuste fiscal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – LRF). Os demonstrativos oficiais do Estado nunca apontaram que as despesas com pessoal estavam próximas aos limites da LRF, que é de 60% da arrecadação líquida do Estado (Receita Corrente Líquida)’.

Após detido exame do caso dos autos, algumas constatações são incontornáveis analisando as contas do Ente-requerente: ao longo dos últimos cinco anos, o Estado teve incremento significativo de gastos com funcionalismo

## ACO 3328 MC / GO

(aumentando de R\$ 9 bilhões para R\$ 15,7 bilhões, em valores até 4.2019); além disso, houve a promulgação da Emenda Constitucional Estadual 54, de 2 de junho de 2017, que autorizou a retirada, do limite de despesa de pessoal, dos gastos com inativos e com imposto de renda retido dos seus próprios servidores.

O artifício de retirar do cômputo do limite de despesa de pessoal desrespeita o art. 169 da CF (competência privativa da União) e o art. 18 da LRF.

E nem se argumente que, em razão do disposto do art. 157, I, da CF, o imposto de renda retido na fonte *'sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles [Estados e Distrito Federal], suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem'* seria de titularidade do próprio órgão pagador estatal.

A norma contida no art. 18 da LRF é indene de dúvidas ao determinar que qualquer espécie remuneratória paga ao servidor deve ser incluída no cômputo do limite correspondente a cada ente, seja ela *'vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza'*.

Entendimento em sentido contrário levaria à retirada dessa parcela da remuneração do servidor *lato sensu* (imposto de renda retido na fonte) de qualquer submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal, e seus princípios correlatos (transparência, prevenção de riscos fiscais, probidade etc.), a qual não precisaria constar como despesa de pessoal e, de outro lado, tampouco receita corrente líquida, apesar de se considerar contábil e legalmente como receita do Ente público e despesa, criando recurso/dispêndio financeiro indene de proteção jurídico-fiscal.

Tal situação evidentemente não encontra guarida no ordenamento jurídico, mais notadamente frente aos postulados do orçamento bruto (art. 6º da Lei 4.320/1964) e da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF).

## ACO 3328 MC / GO

Para evitar delongamento dos argumentos, reporto-me ao posicionamento presente na decisão monocrática na ACO 1.023, de minha relatoria, DJe 17.8.2017, e na ADI 5.449 MC-Ref, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 22.4.2016.

Desse modo, verifica-se que, computados os gastos com inativos, pensionistas e com imposto de renda retido na fonte dos seus próprios servidores, encontra-se atendido o requisito previsto no inciso II do art. 3º da LC 159/2017. Eis a redação:

'Art. 3º. omissis.

(...)

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal' (grifo nosso)

Percebe-se que as despesas liquidadas com pessoal devem ser calculadas na forma do art. 18 da LRF, ao passo que a receita corrente líquida demanda ser '*aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal*'.

Aqui é importante destacar que a expressão '*receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal*' está no singular, deixando claro que o termo '*aferida no ano anterior à adesão*' se refere à receita corrente líquida.

Caso tal exigência também se referisse às despesas liquidadas, o plural era impositivo, da seguinte forma:

'II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferidas no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de



## ACO 3328 MC / GO

Recuperação Fiscal'. (grifo nosso)

Não existindo plural na expressão 'aferida', esta se refere unicamente à receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao pedido de adesão à RRF, *in casu*, ano de 2018 (R\$ 21.296.959.859,91).

Por outro lado, o cálculo das despesas liquidadas com pessoal deve ser apurado na forma do art. 18 da LRF, a saber:

'Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

**§ 2º. A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores**, adotando-se o regime de competência". (grifo nosso)

A forma de cálculo da despesa total com pessoal está descrita no § 2º do art. 18, devendo ser a soma entre a despesa realizada "*no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores*".

No anexo I do relatório de gestão fiscal do primeiro quadrimestre de 2019 (disponível em:

## ACO 3328 MC / GO

<http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/demonstrativos-fiscais/gestao-fiscal>. Acesso em 19.6.2019), a despesa total liquidada com pessoal, apurada na forma do art. 18 da LRF, alcança R\$ 14.756.348.996,92 (item "a" despesas executadas e liquidadas nos últimos doze meses).

A proporção entre as duas quantias atinge, por ora, 69,28%, sendo desproporcional privá-lo, neste ano, por não atingir por menos de 1%.

Outrossim, segundo a Nota Conjunta SEI n. 1/2019/COREM-STN/DPGF-SOF/FAZENDA-ME (eDOC 14), *'as despesas de pessoal vão representar, neste ano, 82% do total da arrecadação na fonte (recursos ordinários) do Estado neste ano'*. Eis o teor do documento:

### 'V- Despesas com Pessoal

19. As despesas com pessoal ativo, incluindo aquelas originárias de recursos próprios dos respectivos órgãos e Poderes, estava orçada inicialmente em R\$ 15.747 milhões, mas é a intenção do novo governo rever este valor na nova versão do projeto de lei orçamentária para incluir as despesas com a reestruturação da carreira dos policiais militares, de R\$ 149 milhões, como o reajuste do piso nacional do magistério, de 130 milhões, e com uma reavaliação da previsão original, no valor de 198 milhões. Estes acréscimos, somados à parcela ainda não quitada da folha de 2018, elevarão a previsão de despesas com pessoal em 2019 para 17.321 milhões.

20. Dentre as carreiras do Poder Executivo, quatro delas constam na folha de pagamento de dezembro de 2018 com remunerações médias acima de R\$ 29 mil, descontadas as parcelas referentes a férias, décimo terceiro salário, devoluções e diferenças. As informações detalhadas de despesa com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário não foram disponibilizadas.

21. Além da promessa de reestruturação da carreira

## ACO 3328 MC / GO

dos policiais militares, reajustes salariais não estão previstos para 2019, exceto o relativo ao piso do magistério. As contratações, segundo os técnicos do Estado, se limitarão a de professores temporários, por se tratar de uma necessidade inadiável, especialmente para os municípios na divisa com Tocantins e Bahia.

22. A estimativa de despesa com inativos e pensionistas para 2019 formulada pela Goiasprev é de R\$ 5.969 milhões. Os recursos próprios para custear esta despesa estão previstos para somar R\$ 3.566 milhões, deixando um déficit previsto de R\$ 2.403 milhões para este ano. A alíquota de contribuição dos servidores do Estado já é a maior do país, de 14,25%.

23. O déficit atuarial deste regime, medido em dezembro de 2017, é de R\$ 209.738 milhões ao regime próprio dos servidores civis. Este é o valor presente dos déficits previdenciários que necessitarão ser cobertos pelo Tesouro do Estado até o término do pagamento dos benefícios previdenciários de todos os servidores do Estado que se encontravam, naquele momento, ativos ou inativos.

24. Os servidores ativos inscritos no regime próprio de previdência do Estado apresentam idade média de 46 anos e 72% tem direito a aposentadoria especial, dentre professores, policiais civis e militares. Os servidores inativos possuem idade média de 67 anos.

25. Além do exposto, outras observações foram feitas em relação às despesas com pessoal para o Estado em tela.

a) A Folha de Pessoal de dezembro de 2018 não foi paga, e nem sequer empenhada.

b) As despesas de pessoal vão representar, neste ano, 82% do total arrecadação da fonte 100 (recursos ordinários) do Estado no ano, é bastante razoável supor que o Estado já se encontre acima do limite estabelecido pelo art. 20 da LRF.

c) Em relação a 2017, o déficit previdenciário cresceu

## ACO 3328 MC / GO

em 2018 à ordem de 12%. A massa salarial do Poder Executivo estadual cresceu nesse mesmo período 16%. Já a massa salarial dos demais servidores do Estado cresceu 19%. Todos esses percentuais de crescimento ficaram bastante acima da inflação do período, o que indica que a remuneração média dos servidores estaduais (ativos e inativos) obteve ganhos reais ao longo do ano de 2018, ou que houve grande volume de contratações.

d) Déficit previdenciário no ano de 2018 R\$ 2,3 bilhões, considerando a projeção do número de servidores que vão adquirir os requisitos para aposentadoria, esse déficit pode ser acrescido, nos próximos 4 anos, em mais R\$ 1,8 bilhão anuais.

e) Neste momento, a proporção entre ativos (contribuintes) e inativos (beneficiários) já se encontra na relação de 1,02, nos últimos 15 anos esse indicador caiu de uma relação de 2 ativos por inativo para a citada, mantida esta situação, o sistema previdenciário estadual apresentará déficits recorrentes, em função de um desequilíbrio estrutural.

f) As despesas com inativos e pensionistas estão subestimadas por volta de R\$ 900 milhões, as despesas com ativos estão subestimadas em R\$ 2,0 bilhões, restringindo-se o ajuste apenas para o PLOA-2019, o ajuste orçamentário será de praticamente R\$ 3,0 bilhões.

Portanto, está claro o descalabro nas contas públicas do Estado-autor.

De outra banda, assiste razão à União ao afirmar que o quadro atual de calamidade financeira do Estado não advém apenas do desfalque arrecadatório provocado por medidas implementadas (passiva ou ativamente) pela União ou posicionamentos do Poder Judiciário, mas também de medidas de esgarçamento da situação fiscal pelo próprio Ente Federativo.

Todavia, analisando todo o contexto histórico-político-

## ACO 3328 MC / GO

econômico-jurídico exposto, não há como discriminar o Ente Federativo que já está no ano em curso com suas contas depauperadas para que se aguarde o ano subsequente, excluindo-o das benesses da Lei Complementar 159/2017.

No tocante ao requisito imposto pelo § 1º do art. 2º da referida lei complementar, qual seja:

Art. 2º. O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º. A lei ou o conjunto de leis de que trata o *caput* deste artigo deverá implementar as seguintes medidas:

I - a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, na forma do inciso II do § 1º do art. 4º, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;

II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei n 13.135, de 17 de junho de 2015;

III - a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano), ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

IV - a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;

## ACO 3328 MC / GO

V - a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal;

VI - a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar no 151, de 5 agosto de 2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar;

VII - a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas'.

Registre-se que ele será inserido no próprio Plano de Recuperação Fiscal a ser apresentado pelo Estado, e, embora o ente federado ainda não tenha informado o seu cumprimento, nada obsta que se comprometa a demonstrar a aprovação destas leis em um prazo razoavelmente estabelecido, qual seja, 6 (seis) meses a contar da presente decisão.

Além disso, a inclusão no RRF obriga o Estado a implementar outras medidas previstas no plano de recuperação, a ser apresentado ao Ministério da Economia (art. 4º) e posteriormente acompanhado pelo Conselho de Supervisão (art. 6º), além de sujeitá-lo a algumas proibições (art. 8º), tudo isso sob pena de encerramento do referido regime especial (art. 12)

(...)

Em poucas palavras: o Estado que se enquadra na Lei Complementar 159/2017, a qual prevê a suspensão da execução das contragarantias ofertadas à União (art. 17), possui direito a tal benesse também na fase pré-contratual [período entre o pedido de *'adesão ao Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda (sic) por meio da apresentação do Plano de Recuperação'* (art. 4º) – ou da assinatura do pré-acordo (§ 4º do art. 3º) – e a

## ACO 3328 MC / GO

homologação pelo Presidente da República do RRF (art. 5º)], com base no federalismo cooperativo.

Por todas essas razões, considero razoável e juridicamente possível a declaração de viabilidade do Estado de Goiás em aderir Regime de Recuperação Fiscal previsto na Lei Complementar 159/2017”.

Destarte, uma vez verificado o cumprimento dos requisitos legais, o Estado resta autorizado a ser incluído no RRF.

### *6) Insubmissão temporária das sanções previstas na LRF, por força do art. 10 da Lei Complementar 159/2017*

O art. 10 da Lei Complementar 159/2017 assim dispõe:

“Art. 10. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica suspensa a aplicação dos seguintes dispositivos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000:

I - art. 23, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º;

II - alíneas ‘a’ e ‘c’ do inciso IV do §1º do art. 25, ressalvada a observância ao disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal;

III - art. 31”.

Por sua vez, os dispositivos citados da Lei de Responsabilidade Fiscal preceituam, respectivamente:

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º. No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela

## ACO 3328 MC / GO

extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º. É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

(...)

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º. As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20”.

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

(...)

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

(...)

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal”.



## ACO 3328 MC / GO

“Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º. Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º. Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º. As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º. O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º. As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas”.

É importante ressaltar a ressalva de que continua sendo aplicável a penalidade prevista no inciso I do § 3º do art. 23, qual seja, a proibição de “receber transferências voluntárias”, por constar expressamente na exceção do inciso I do art. 10 da Lei Complementar n. 159/2017.

Desse modo, sendo atendidas as condições para adesão ao RRF, é caso de determinar que a União aplique o disposto no art. 10 da Lei Complementar 159/2017 em relação ao Estado de Goiás.

Por fim, insta salientar que, em razão de ficarem suspensas apenas as penalidades, permanece a obrigatoriedade de cumprimento dos limites

## ACO 3328 MC / GO

previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de sorte que o Estado de Goiás deverá, nos dois quadrimestres seguintes à decisão do Tribunal de Contas Estadual, tentar eliminar o percentual excedente, “*adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição*” e, somente caso não consiga retornar ao percentual máximo de 60% da RCL (e 50% da RCL específico do Poder Executivo), é que não poderá sofrer qualquer as sanções da LRF descritas no art. 10 da Lei Complementar 159/2017.

Em outras palavras, o que o art. 10 da Lei Complementar 159/2017 suspende não é a obrigatoriedade de readequação aos limites da LRF e sim a suspensão da aplicação da penalidade em caso de não cumprimento daqueles, motivo pelo qual o Estado deverá comprovar, documentalmente, que, no primeiro e no segundo quadrimestres, efetivamente diminuiu os gastos com despesa de pessoal, na tentativa de adequá-los aos limites legais.

Não havendo essa demonstração documental de que houve diminuição do gasto com despesa de pessoal (no prazo máximo de oito meses, a contar da decisão do Tribunal de Contas Estadual) – ainda que não atingido o limite legal –, a tutela de urgência deverá ser cassada, tendo em vista que o Poder Judiciário não pode ser utilizado como subterfúgio para aquele Ente Federativo que não se esforce para cumprir os mandamentos legais.

### *7) Presença dos requisitos para concessão da liminar*

O provimento jurisdicional de urgência encontra respaldo no art. 300 do CPC, a seguir transcrito:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

É necessário, portanto, que esteja comprovada a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

## ACO 3328 MC / GO

Conforme já exposto, a situação delineada nos autos é delicada, e não desconsidero as razões do Estado de Goiás e aquelas que permearam a edição da Lei Complementar 101/2000 (na defesa da primazia do controle fiscal), todavia, penso estar-se diante de situação não tão singela, que merece solução menos onerosa ao Ente subnacional, mormente considerando a decisão desta Corte na ADI 6129 MC, Redator p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 11.9.2019 (acórdão pendente de publicação), que repercutiu, de inopino, negativamente em todos os limites de despesa de pessoal goiano.

Não há dúvida de que a questão sensível dos autos pode abalar o pacto federativo, na medida em que a causa *petendi* envolve a suspensão das penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal previstas no arts. 23, 25 e 31 (com as exceções expressas ou implícitas no art. 10 da Lei Complementar 159/2017).

A incidência das disposições ali expressas podem afetar a autonomia financeira, administrativa e organizacional do Ente Federativo, que, após o julgamento da ADI 629 MC, encontra-se extrapolando os limites ali determinados.

Em contrapartida, as sanções previstas no art. 23 da LRF poderão agravar ainda mais a situação econômica do Estado, comprometendo a prestação de serviços públicos essenciais e o pagamento de seus servidores.

As salvaguardas institucionais previstas na própria Lei Complementar 159/2017 (art. 10), diante da trágica situação econômico-fiscal que acomete o Estado de Goiás, parecem ser menos drásticas e mais consentâneas como o postulado do federalismo cooperativo do que simplesmente indeferir o pleito ou concedê-lo nos exatos moldes em que requerido.

Foram exatamente essas circunstâncias que levaram alguns Ministros desta Corte a concederem liminares impedindo a execução das contragarantias pela União, nos seguintes processos, em situações análogas à dos autos: ACO 3.270 MC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 27.5.2019; ACO 3.252 TP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 25.4.2019; ACO 3.233 TP, Rel.

## ACO 3328 MC / GO

Min. Luiz Fux, DJe 19.2.2019; ACO 3.225 TP, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 12.2.2019; ACO 2.972, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1º.2.2017.

Outrossim, a despeito de todas essas questões delineadas, a situação vista pelo ângulo de todos os envolvidos na demanda em questão apresenta-se demasiadamente onerosa e grave a ponto de demandar provimento jurisdicional de natureza urgente, qual seja, obstar a incidência unicamente das sanções da LRF que estão previstas expressamente no art. 10 da Lei Complementar 159/2017.

Considerados os riscos em jogo, o perigo na demora é claramente evidenciado pela incidência imediata das sanções previstas na LRF, a despeito de o Estado estar em fase prévia de postular seu ingresso no RRF, o que agravará ainda mais a situação econômica do ente federado, comprometendo a prestação de serviços públicos essenciais.

No que diz respeito ao *fumus boni iuris*, a autorização de ingresso de Goiás no RRF, nos autos das ACOs 3262 e 3286, atraindo a suspensão da exigibilidade das contragarantias aos contratos de financiamento, aliado à concessão, por esta Corte, da medida cautelar na ADI 6129, sem olvidar o descalabro nas contas públicas e as circunstâncias ora delineadas, autorizam a não incidência temporária das sanções da LRF previstas taxativamente no art. 10 da Lei Complementar 159/2017 até que o Ente estadual seja (in)admitido no Regime de Recuperação Fiscal previsto nesta lei complementar ou descumpra as condições impostas por esta decisão.

Reputo, portanto, no caso, presentes os requisitos acima referidos para o deferimento, em parte, do pedido de tutela de urgência, determinando a suspensão temporária das sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, taxativamente previstas no art. 10 da LC 159/2017, em decorrência do descumprimento dos limites de despesa com pessoal, inicialmente pelo prazo de 8(oito) meses (dois quadrimestres), período o qual o Estado deverá comprovar, documentalmente, que, no primeiro e no segundo quadrimestres, efetivamente diminuiu os gastos com despesa de pessoal, na tentativa de readequá-los aos limites legais.

Registro, desde já, que, caso não sejam cumpridas tais determinações

## ACO 3328 MC / GO

por parte do Estado de Goiás, ou a União indefira o pedido de ingresso no RRF por outros motivos, ou surjam outros questionamentos legais impeditivos (ora desconhecidos), a tutela de urgência destes autos poderá ser modificada ou revogada, a qualquer tempo, na forma do art. 296 do CPC.

### 8) *Decisão*

Diante de todas essas circunstâncias, defiro, em parte, os pedidos do Estado de Goiás, determinando que a União:

1) aplique as disposições normativas do art. 10 da Lei Complementar 159/2017, até sinalização em sentido contrário nesta demanda ou nas ACOs 3262 e 3286; e

2) abstenha-se de inscrever o ente federado em quaisquer cadastros restritivos em decorrência desses fatos, até que haja manifestação em sentido contrário nesta demanda ou nas ACOs 3262 e 3286.

Esclareço ainda que o conteúdo jurisdicional de urgência ora apreciado:

3) fica condicionado ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017), nos termos em que delineado nas ACOs 3262 e 3286;

4) encontra-se diretamente correlacionado com o resultado das ACOs 3262 e 3268, de sorte que eventual cassação da liminar naqueles feitos afetará obrigatoriamente o resultado desta demanda, por estar ligado à inclusão no RRF;

5) não isenta o Estado de Goiás de comprovar, documentalmente, que, no primeiro e no segundo quadrimestres, a contar da decisão do Tribunal de Contas Estadual, efetivamente diminuiu os gastos com despesa de pessoal, na tentativa de readequá-los aos limites legais; e

6) poderá ser revogado ou modificado, a qualquer tempo, caso não

**ACO 3328 MC / GO**

sejam cumpridas as determinações contidas na LC 159/2017 e no Decreto 9.109/2017, a seu cargo, ou na hipótese de a União indeferir o pedido de ingresso no RRF por outros motivos ou, ainda, surjam outros questionamentos legais impeditivos (ora desconhecidos), na forma do art. 296 do CPC.

Cite-se União para que apresente sua contestação, no prazo legal de trinta dias (art. 335 c/c art. 183, todos do CPC).

Publique-se. Intimem-se, COM URGÊNCIA.

Brasília, 19 de dezembro de 2019.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE DIFUSO

---

**DESPACHO n. 00488/2019/DCD/SGCT/AGU**

**NUP: 00692.004797/2019-91 (REF. 0035169-95.2019.1.00.0000)**

**INTERESSADOS: ESTADO DE GOIAS E OUTROS**

**ASSUNTOS:**

Aprovo o **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00093/2019/DCD/SGCT/AGU.**

Brasília, 23 de dezembro de 2019.

LUIS HERNANI OSÓRIO RANGEL  
ADVOGADO DA UNIÃO  
DIRETOR SUBSTITUTO DO DEPARTAMENTO DE CONTROLE DIFUSO/SGCT

---

Documento assinado eletronicamente por LUIS HERNANI OSORIO RANGEL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 361636991 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIS HERNANI OSORIO RANGEL. Data e Hora: 23-12-2019 17:55. Número de Série: 17137484. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE DIFUSO

**PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00090/2019/DCD/SGCT/AGU**

**PROCESSO JUDICIAL: 0022528-75.2019.1.00.0000**

**NUP: 00692.001965/2019-97 (REF. 0022528-75.2019.1.00.0000)**

**INTERESSADOS: ESTADO DE GOIAS E OUTROS**

**ASSUNTOS: EXECUÇÃO DE GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONTRATUAIS. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (LC Nº 159/2017)**

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Nº 3.262 E AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Nº 3.286**

A União, em 20 de dezembro de 2019, tomou conhecimento de decisão judicial proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, que deferiu em parte o pedido de prorrogação da suspensão da execução das contragarantias indicadas na ACO 3.262 e das garantias objeto da ACO 3.286, das parcelas correspondentes a esses contratos, bem como impedimento de inclusão do autor nos cadastros federais.

Tendo em vista a relevância e a urgência do caso, faz-se necessário o presente parecer de força executória, a fim de que seja delimitado o cumprimento da decisão judicial.

**I - BREVE RELATO DA ACO 3.262**

Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela provisória de urgência, proposta pelo Estado de Goiás objetivando, após aditamento da inicial, em síntese, a adesão ao regime de recuperação fiscal da LC 159/2017 e, até que se concluam os respectivos procedimentos para tanto, a suspensão da execução de contratos de contragarantia e a não inclusão em cadastros federais.

O Ministro Relator considerou presentes os requisitos para a concessão da tutela provisória de urgência, deferindo-a em parte nos seguintes termos (peça nº 67, e-STF da ACO 3.262):

Diante de todas essas circunstâncias, defiro, em parte, os pedidos do Estado de Goiás, determinando que a União:

- 1) permita o ingresso do Estado de Goiás no regime de recuperação fiscal (RFF) previsto na Lei Complementar 159/2017, com a suspensão da execução das contragarantias dos 6 (seis) contratos delineados nesta demanda, pelo prazo inicial de 6 (seis) meses, sem prejuízo de posterior reavaliação;
- 2) abstenha-se de inscrever o ente federado em cadastros restritivos em decorrência desses fatos, até que seja finalizada esta demanda; e
- 3) restitua os valores porventura bloqueados ou descontados, caso tenha ocorrido a execução do bloqueio e/ou contragarantia.

Determino ainda:

- 4) a suspensão do pagamento das parcelas dos 6 (seis) contratos ora identificados – pelo prazo inicial de 6 (seis) meses –, ficando condicionada ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017);
- 5) que o Estado de Goiás protocole, no prazo máximo de 6 (seis) meses a contar da intimação



desta decisão, do pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda, apresentando o Plano de Recuperação, nos termos da Lei Complementar 159/2017 e do Decreto 9.109/2017;

6) a análise, pela União, do preenchimento dos requisitos legais sobre a possibilidade de o Estado de Goiás ingressar no RRF, superado o óbice presente no inciso I do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 e considerado o preenchimento do disposto no II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, ao computar as despesas com inativos, pensionistas e o dispêndio com imposto de renda do quadro funcional do Ente subnacional.

Ainda, na decisão restou consignado que *“caso não sejam cumpridas as determinações contidas na LC 159/2017 e no Decreto 9.109/2017, a seu cargo, ou na hipótese de a União indeferir o pedido de ingresso no RRF por outros motivos ou, ainda, surjam outros questionamentos legais impeditivos (ora desconhecidos), a tutela de urgência destes autos poderá ser modificada ou revogada, a qualquer tempo, na forma do art. 296 do CPC”*.

O autor, por sua vez, apresentou pedido de prorrogação da suspensão da execução das contragarantias indicadas na ACO 3.262 e das garantias objeto da ACO 3.286, bem como impedimento de inclusão do autor nos cadastros federais., *“enquanto não concluída a fase preparatória do processo de adesão ao plano de recuperação fiscal, com seu consequente protocolo”*.

Intimada, a União se manifestou de forma contrária a prorrogação do prazo e, subsidiariamente, pela concessão de 40 (quarenta) dias de suspensão para encerrar o procedimento de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

## **II - BREVE RELATO DA ACO 3.286**

Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela provisória de urgência, proposta pelo Estado de Goiás, com o objetivo de que a União fique impedida de (i) executar garantias contratuais, sem a observância do devido processo legal, até a eventual adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF; e (ii) inscreva o autor nos cadastros federais, em decorrência do inadimplemento dos seguintes contratos:

1) Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas celebrado entre a União e o Estado de Goiás com base na Lei nº 9.496/97, repactuado com base na L.C. n.º 156/16, com saldo devedor de R\$ 3.763.000.000,00 (três bilhões, setecentos e sessenta e três milhões de reais) e parcela mensal de no valor de R\$ 18.707.000,00 (dezoito milhões, setecentos e sete mil reais); e

2) Contrato de confissão e composição de dívidas firmado entre a União e o Estado de Goiás com base na Lei n.º 8.727/93, repactuado com base na L.C. n.º 156/16 (art. 12-A incluído pela L.C. n.º 159/17), com saldo devedor de R\$ 4.871.355.151,00 (quatro bilhões, oitocentos e setenta e um milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, cento e cinquenta e um reais) e parcela mensal de R\$ 45.857.000,00 (quarenta e cinco milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil reais).

Em caráter liminar, o autor postula que essa Suprema Corte dê provimento judicial de modo a (i) determinar à União a suspensão da execução das garantias dos contratos arrolados na petição inicial, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF; (ii) impedir a União de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência, em razão da mora no pagamento das parcelas referentes a estes contratos, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF; e (iii) ordenar a imediata devolução de quaisquer valores bloqueados a título de garantia, em razão do inadimplemento dos contratos arrolados, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF.

Após a apresentação de manifestação prévia pela União, o Ministro Presidente (peça nº 17, e-STF), durante o recesso forense, determinou *“a suspensão da exigibilidade pela União da contragarantia relativa aos contratos veiculados na peça inicial”* (peça 21, e-STF da ACO 3.286).

Após o término do recesso do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Relator reconsiderou a decisão proferida pelo Ministro Presidente para conceder parcialmente a tutela de urgência requerida pelo autor, nos seguintes termos (peça 78, e-STF da ACO 3.286):

Diante do exposto, reconsidero a tutela de urgência concedida pela Presidência desta Corte, deferindo, em parte, os pedidos do Estado de Goiás para determinar à União que:

1) suspenda a execução das garantias dos 4 (quatro) contratos delineados nesta demanda até que o

Estado de Goiás realize pedido de ingresso no RRF, no mesmo prazo concedido na ACO 3.262 (com termo final em 6.1.2020), sem prejuízo de posterior reavaliação;

2) abstenha-se de inscrever o Ente Federado em cadastros restritivos em decorrência desses fatos, até que seja concluída a etapa preparatória de ingresso no RRF; e

3) restitua os valores porventura bloqueados ou descontados, caso tenha ocorrido a execução do bloqueio e/ou contragarantia.

Determino ainda:

4) a suspensão do pagamento das parcelas dos 4 (quatro) contratos ora identificados nos mesmos marcos inicial e final determinados na ACO 3.262 (termo a quo em 4.7.2019 e ad quem em 6.1.2020, diante da prorrogação para o primeiro dia útil subsequente, por se tratar de prazo material), ficando condicionada ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017);

5) a protocolação, pelo Estado de Goiás, nos mesmos interstícios do provimento jurisdicional daquela ACO 3262, de pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda, apresentando o Plano de Recuperação, nos termos da Lei Complementar 159/2017 e do Decreto 9.109/2017;

6) a análise, pela União, do preenchimento dos requisitos legais sobre a possibilidade de o Estado de Goiás ingressar no RRF, superado o óbice presente no inciso I do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 e considerado o preenchimento do disposto no II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, ao computar as despesas com inativos, pensionistas e o dispêndio com imposto de renda do quadro funcional do Ente subnacional

Foram opostos embargos de declaração em face da decisão do Ministro Relator acima relatada, uma vez que esta indica no seu dispositivo que o objeto da demanda abrange 4 (quatro) contratos, enquanto que a petição inicial indica apenas 2 (dois). Os embargos de declaração ainda não foram apreciados

### **III - DA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS AUTOS DA ACO 3.262**

O Ministro relator deferiu o pedido de prorrogação da suspensão da execução das contragarantias indicadas na ACO 3.262 e das garantias objeto da ACO 3.286, das parcelas correspondentes a esses contratos, bem como de impedimento de inclusão do autor nos cadastros federais, cujo dispositivo segue abaixo transcrito (doc. anexo):

Pelo exposto, **defiro, em parte, o pedido de prorrogação de prazo realizado pelo Estado de Goiás, elasticendo o prazo previsto nos itens 1, 4 e 5 da decisão liminar (eDOC 67) em mais 90 (noventa) dias, a contar de 6.1.2019, mantendo as demais observações e condições contidas naquele decisum.**

Tal decisão **deverá ser estendida na ACO 3286, a qual está umbilicalmente vinculada à sorte desta demanda.**

Esclareço, ainda, que o Estado de Goiás deverá cumprir, atenta e diligentemente, os prazos acordados com a União no curso do processo administrativo, bem ainda comunicar, nestes autos, a aprovação ou o andamento das medidas legislativas necessárias para o ingresso no RRF, tal como assentado pela União, sob pena de revogação da tutela de urgência.

**Deverá, igualmente, o Estado de Goiás apresentar à União, no prazo de 30(trinta) dias, a contar desta decisão (portanto até 19.1.2020), o diagnóstico fiscal, sob pena de revogação da tutela de urgência.**

À Secretaria para juntar cópia da presente decisão nos autos da ACO 3286, servindo esta como decisão naqueles autos

### **IV - COMPLEMENTAÇÃO DO PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00032/2019 /DCD/SGCT/AGU(ACO 3.262) E PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00076/2019/DCD/SGCT/AGU (ACO 3.286)**

Em face da decisão proferida pelo Ministro Relator, deferindo o pedido de prorrogação da suspensão da execução das contragarantias indicadas na ACO 3.262 e das garantias objeto da ACO 3.286, das parcelas correspondentes a esses contratos, bem como de impedimento de inclusão do autor nos cadastros federais, passa-se a complementar o PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00032/2019/DCD/SGCT/AGU (ACO 3.262 - doc. anexo) e PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00076/2019/DCD/SGCT/AGU (ACO 3.286 - doc. anexo).

Quanto à eficácia objetiva da decisão que deferiu o pedido de prorrogação de prazo, a decisão contém as seguintes determinações:

1. permissão de ingresso do Estado de Goiás no regime de recuperação fiscal (RRF) previsto na Lei Complementar nº 159/2017, com a suspensão da execução das garantias e contragarantias objeto da ACO 3.262 e ACO 3.286, **pelo prazo de 90 (noventa) dias, a contar de 09.01.2019;**
2. suspensão, por parte do Estado de Goiás, do pagamento das parcelas dos contratos objeto da ACO 3.262 e ACO 3.286 – **pelo prazo de 90 (noventa) dias, a contar de 09.01.2019** –, ficando condicionada ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar nº 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017);
3. protocolo, por parte do Estado de Goiás, no prazo **prazo de 90 (noventa) dias, a contar de 09.01.2019**, do pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda (leia-se " Ministério da Economia"), apresentando o Plano de Recuperação, nos termos da Lei Complementar nº 159/2017 e do Decreto nº 9.109/2017;
4. **apresentação do diagnóstico fiscal pelo Estado de Goiás à União, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar de 19.1.2020, sob pena de revogação da tutela de urgência.**

Quanto aos demais comandos do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00032/2019 /DCD/SGCT/AGU (ACO 3.262) e PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00076/2019/DCD/SGCT/AGU (ACO 3.286), ratifica-se o já indicado nas mencionadas manifestações.

#### **V – DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento de ofício à Secretaria do Tesouro Nacional, para ciência deste parecer e adoção das providências cabíveis

Brasília, 20 de dezembro de 2019.

DEOLINDO CRIVELARO NETO  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Documento assinado eletronicamente por DEOLINDO CRIVELARO NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 361075184 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEOLINDO CRIVELARO NETO. Data e Hora: 20-12-2019 16:43. Número de Série: 13813938. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---